

# UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA  
Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones  
Internacionales  
(Estudios Internacionales)



## TESIS DOCTORAL

**Política de lucha contra el terrorismo de la UE: una prioridad en la agenda internacional**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Patricia Pazos Durán**

Directora  
Paloma González del Miño

**Madrid, 2016**

# **UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Derecho Internacional Público y

Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales)



## **TESIS DOCTORAL**

**Política de lucha contra el terrorismo de la UE:**

**Una prioridad en la agenda internacional**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Patricia Pazos Durán**

Directora

Paloma González del Miño

**Madrid, 2015**

# **Política de lucha contra el terrorismo de la UE: Una prioridad en la agenda internacional**



**Tesis doctoral de Patricia Pazos Durán  
Bajo la dirección de la Doctora Paloma González Gómez del Miño**

**Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones  
Internacionales (Estudios Internacionales)**

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Universidad Complutense de Madrid**

**©Patricia Pazos Durán, 2015**



*A mis padres,  
por demostrarme lo que es el verdadero amor.*

*A mi abuela,  
que no ha estado ni estará,  
pero que nunca ha dejado de acompañarme.*

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco la participación a todas aquellas personas que han hecho posible esta tesis. Desde el plano académico, a mi Directora Paloma González del Miño, por dirigirme y ayudarme en todas y cada una de las etapas de este proceso, por darme la confianza necesaria y guiarme no solo como investigadora, sino como persona. A la Universidad Complutense de Madrid, por concederme un puesto en el Centro de Documentación Europea, que tanto ha enriquecido esta tesis. A la Unidad de Estudios Europeos de la Universidad de Lieja, por acogermelo como investigadora y despertar aún más en mí el interés por la causa europea.

Desde el plano personal, no puedo sino afirmar que esta tesis es el fruto de una serie de esfuerzos económicos, personales y laborales que no hubiesen sido posibles hoy sin la participación total y absoluta de las personas a las que más quiero y querré en mi vida: mis padres. Gracias, Papá y Mamá, por enseñarme lo que es el verdadero amor. Ni aunque 100 años viva podré agradecerlos jamás el cariño, apoyo y esfuerzo que me habéis brindado a lo largo de mi vida, y muy especialmente a lo largo de la elaboración de esta humilde tesis doctoral. Sé a ciencia cierta que el fin de esta investigación supone para vosotros mucho más que el inicio de una carrera investigadora como Doctor, sino que también supone una pequeña recompensa del duro trabajo que habéis realizado para ayudarme a alcanzar mi meta. Gracias por creer en mí y apoyarme en esta loca carrera que inicié años atrás cuando decidí estudiar el Grado en Relaciones Internacionales al mismo tiempo que realizaba el doctorado, gracias por suplir aquellas carencias que un trabajo a tiempo parcial no podía cubrir, y todos aquellos gastos inesperados que no hubiese podido sufragar sin vosotros; inseparables. Gracias por enseñarme que en esta vida es mejor luchar que lamentarse y rendirse. Gracias por enseñarme a seguir hacia adelante, pese a los tan duros traspies que nos ha dado la vida. Esta tesis es la mejor manera de traducir todo el amor que siento hacia vosotros. Esta tesis es vuestra.

Debo mencionar asimismo a una persona que no ha estado ni estará, pero que no ha dejado de acompañarme: mi Abuela. No puedo imaginar lo orgullosa que hubieses estado de ver a tu nieta cumplir el sueño que tú nunca pudiste realizar: ir a la universidad, estudiar, viajar por el mundo con el único equipaje de tu conocimiento; sin barreras, sin miedo. No ha habido día que no te haya recordado, a veces con tristeza, a veces con alegría, pero en el fondo siempre feliz porque sé que, estés donde estés, estarás orgullosa de mí. Esta tesis también es tuya, Abuela.

Agradezco igualmente a todas aquellas personas que, directa o indirectamente, han hecho posible la finalización de este documento. A mi hermana Silvia, porque no puedo

imaginar un corazón más dulce que el suyo hacia mí. A mi cuñado Marcos, por ser tal como es. A mis sobrinos Manuel y Silvia, que espero algún día estén tan orgullosos de su tía como su tía de ellos. A mis amigas y amigos de Madrid y Pontevedra, porque cada uno de ellos es especial y diferente. A Sarita, por ser la estrella que más brilla y mi segunda hermana, allá donde vaya. Por último, y con especial atención, quiero dedicarle las últimas palabras a Christophe, el amor de mi vida, el tesoro que tuve la suerte de encontrar y con el que me iría al fin de mundo.

A todos ellos, desde el corazón, gracias. Muchas gracias.

## ÍNDICE

Índice de figuras.....	6
Abreviaturas y acrónimos.....	8
<i>Abstract</i> en castellano.....	12
<i>Abstract</i> en inglés.....	15

### INTRODUCCIÓN: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

I. Relevancia y motivación del tema investigado e identificación del objeto de investigación.....	19
II. Metodología.....	23
A. Niveles de análisis .....	23
B. Periodificación.....	23
C. Formulación de hipótesis de trabajo y objetivos.....	25
D. Métodos, técnicas y fuentes.....	33
E. Fases de la investigación.....	36
F. Estructura de la tesis.....	37
G. Enfoque teórico.....	44

### PRIMERA PARTE: HERRAMIENTAS DE LA UE COMO ACTOR GLOBAL EN UN ESCENARIO CAMBIANTE

#### CAPÍTULO I: POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UE COMO CONTEXTO DE SU ESTRATEGIA CONTRATERRORISTA.....55

1.1. Contexto estratégico internacional de la UE.....	62
1.2. La UE ante un escenario internacional inestable: riesgos y amenazas a la seguridad.....	58
1.3. Intereses para la UE en el escenario de seguridad actual.....	60
1.4. UEO como modelo de seguridad: una retrospectiva.....	62
1.5. Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).....	64
1.6. De la PESC a la PESD: un avance más teórico que operativo.....	68
1.7. PESD: aplicación desigual en una Europa dividida.....	71
1.7.1. Nivel político-estratégico.....	71
1.7.2. Nivel institucional y decisorio.....	73
1.8. Problemas estructurales de la defensa europea.....	75
1.8.1 Limitadas capacidades de despliegue y sostenimiento.....	76
1.8.2 Diversidad de presupuestos que repercuten en su eficiencia.....	77
1.8.3 Fragmentación de la industria de defensa europea.....	77
1.9. El Servicio Europeo de Acción Exterior.....	79
1.9.1. Factores explicativos del Servicio Europeo de Acción Exterior y sus capacidades.....	79
1.9.2. La UE y el SEAE en la lucha contra el terrorismo fuera de las fronteras comunitarias.....	79
1.9.3. SEAE, terrorismo y su relación con países no miembro.....	84
1.9.4. Cooperación del SEAE con otras organizaciones: promover el multilateralismo.....	85



1.10. Acciones de una UE con una política de seguridad y defensa más fuerte y homogénea.....	86
1.11. Principales líneas y objetivos de la UE en las próximas décadas: hoja de ruta para aumentar su presencia global.....	88
1.11.1 Nivel político- estratégico: un Libro Blanco de seguridad y defensa de la UE.....	89
1.11.2 Asociaciones de seguridad de la UE.....	90
1.11.3. Fomentar las relaciones entre la OTAN y la UE.....	91
1.11.4. “Fundamental Task” de la PCSD: misiones en el exterior y solidaridad interna.....	92
1.11.5. Reforzar el marco institucional y la legitimidad de la PCSD.....	93
1.11.6. Modificar la velocidad del proceso hacia una verdadera PCSD.....	96
1.11.7. Optimizar las capacidades e industria de defensa.....	97
1.12. Posibles opciones y escenarios de actuación para la UE.....	99
1.13. Hacia una futura estrategia global europea y sus factores necesarios.....	104

<p style="text-align: center;"><b>SEGUNDA PARTE: LA UE FRENTE AL TERRORISMO: ACCIONES COMUNITARIAS FRENTE A LA AMENAZA</b></p>
--

## **CAPÍTULO II. ESTRATEGIA DE LA UE EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO.....108**

2.1. Programa de la Haya.....	108
2.2. Programa de Estocolmo: una Europa más segura en un marco global.....	113
2.3. Aplicación de la Estrategia de lucha contra el terrorismo: prioridad para la UE..	116
2.3.1 Pilares de la Estrategia de lucha contra el terrorismo: Prevención.....	116
2.3.2 Pilares de la Estrategia de lucha contra el terrorismo: Protección.....	120
2.3.3 Pilares de la Estrategia de lucha contra el terrorismo: Persecución.....	121
2.3.4 Pilares de la Estrategia de lucha contra el terrorismo: Respuesta.....	122
2.3.5 Cooperación internacional como prioridad en la política exterior y de seguridad común de la UE.....	123
2.4 Medidas de fortalecimiento de la lucha contra el terrorismo.....	124
2.5 Valoración en materia antiterrorista: perspectivas generales.....	127
2.6 Delitos de terrorismo.....	129
2.6.1 Tipificación de delitos terroristas dentro de la UE.....	129
2.6.2 Tipificación de delitos terroristas fuera de la UE.....	135
2.7 Control de armas ligeras.....	136
2.8 La UE en la lucha contra el EI, acciones estratégicas en Irak y Siria: amenaza creciente.....	140
2.9 Estrategia de seguridad y desarrollo en el Sahel contra el terrorismo.....	154

## **CAPÍTULO III. PREVENIR COMO PILAR PRIORITARIO EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO.....165**

3.1 Tecnologías de detección en el campo de los servicios represivos, aduaneros y demás servicios públicos de seguridad.....	165
3.2 Prevención como herramienta clave para combatir la radicalización violenta...	169
3.2.1 Explicaciones teóricas a la radicalización.....	170

3.2.2	Estrategias contra la radicalización violenta de los Estados miembro.....	172
3.2.3	Medidas para combatir la radicalización violenta dentro de la UE.....	179
3.2.4	Medidas coadyuvantes frente a la prevención.....	184
3.2.5	Modelo de prevención: EE.UU contra la radicalización violenta.....	188
<b>3.3</b>	<b>La UE ante la amenaza de la ciberseguridad: implicaciones frente al ciberterrorismo.....</b>	<b>191</b>
3.3.1	Contexto.....	191
3.3.2	La UE frente a la ciberseguridad: historia de un largo camino.....	191
3.3.3	Estrategia de ciberseguridad de la UE: alto riesgo y limitada protección.....	193
3.3.4	Directiva de la Comisión sobre la seguridad de las redes y de la información (SRI).....	200
3.3.5	Fortalezas de la Estrategia de ciberseguridad de la UE: un paso adelante hacia una Europa más fuerte.....	201
3.3.6	Debilidades de la Estrategia de ciberseguridad de la UE: un documento alejado de la realidad.....	203
3.3.7	Estrategia de ciberseguridad de EE.UU: anticipación a la amenaza.....	204
3.3.8	Estrategia de ciberdefensa de la OTAN: una prioridad para la alianza.....	208
3.3.9	Conclusiones.....	211

## **CAPÍTULO IV. PROTEGER: MEDIDAS DE BLINDAJE Y SALVAGUARDA POR PARTE DE LA UE Y SUS ESTADOS MIEMBRO.....214**

<b>4.1</b>	<b>Protección de infraestructuras susceptibles de ataques terroristas.....</b>	<b>214</b>
<b>4.2</b>	<b>Principios del Programa de Protección de Infraestructuras Críticas (PEPIC)..</b>	<b>216</b>
<b>4.3</b>	<b>Derechos de las víctimas de delitos causados por el terrorismo.....</b>	<b>222</b>
<b>4.4</b>	<b>Indemnización a las víctimas de delitos.....</b>	<b>223</b>
<b>4.5</b>	<b>Foro Europeo de Investigación y Agenda Europea de Investigación e Innovación: iniciativas necesarias.....</b>	<b>224</b>
<b>4.6</b>	<b>Fondo de solidaridad de la UE.....</b>	<b>229</b>
<b>4.7</b>	<b>Herramientas y dinámicas de control de información dentro del marco de libertad y seguridad de la UE: luces y sombras del entramado comunitario.....</b>	<b>230</b>
4.7.1	Factores explicativos del nacimiento de herramientas de gestión de información.....	230
4.7.2	Instrumentos vigentes o en planificación.....	233
4.7.3	Gestión de la información relativa a la falsificación de documentos de viaje y su detección.....	246
4.7.4	El futuro de la biometría en pasaportes y su aplicación real: caso de la UE y EE.UU.....	249
4.7.5	Instrumentos de la UE para prevenir y combatir el terrorismo y otras formas graves de delincuencia transfronteriza.....	250
4.7.6	Valoración de los instrumentos de gestión de la información.....	255
4.7.7	Traspaso de información entre autoridades nacionales.....	258
4.7.8	Relaciones bilaterales dentro del marco de la información y la lucha contra el terrorismo.....	260
4.7.9	Intercambio de datos y trabajo conjunto sobre delitos de terrorismo.....	262
4.7.10	Intercambio de datos relativos a secuestros terroristas.....	265
4.7.11	Custodia, permanencia y empleo de la información recopilada.....	267
4.7.12	Colaboración entre EE.UU y la UE: aliados necesarios.....	270
4.7.13	Eupol y Eurojust: labor en la gestión de información.....	281
4.7.14	Cooperación y transferencia de información con Interpol.....	282

4.7.15	Protección de datos en la UE.....	284
 <b>CAPÍTULO V. PERSEGUIR: CONTROL, DESMANTELAMIENTO Y ENJUICIAMIENTO DE ACTIVIDADES TERRORISTAS ANTE UNA EUROPA DIVIDIDA.....287</b>		
<b>5.1</b>	<b>Política de la UE de control de explosivos.....</b>	<b>287</b>
5.1.1	Regulación comunitaria en el control de explosivos: dificultades.....	288
5.1.2	Valoración de las acciones tomadas y perspectivas.....	298
<b>5.2</b>	<b>Aceleración en materia de justicia: convenio de extradición entre Estados miembro y orden de detención europea.....</b>	<b>299</b>
5.2.1	Convenio de extradición.....	299
5.2.2	Orden de detención y entrega europea.....	299
<b>5.3</b>	<b>Financiación del terrorismo.....</b>	<b>303</b>
5.3.1	Lucha contra la financiación del terrorismo: una aproximación global.....	303
5.3.2	Financiación del terrorismo y blanqueo de dinero.....	305
5.3.3	Lucha contra el blanqueo de capitales a través del sistema financiero europeo.....	308
5.3.4	Congelación de fondos como herramienta contra la financiación.....	309
5.3.5	Congelación de bienes: lista de personas y grupos terroristas.....	313
5.3.6	La UE y EE.UU: cooperación contra la financiación terrorista.....	314
5.3.7	Consideraciones para una lucha contra la financiación terrorista más eficaz y operativa.....	319
5.3.8	Lista de personas, grupos y entidades calificadas como terroristas por la UE.....	320
 <b>CAPÍTULO VI: RESPONDER: REDUCIR LAS CONSECUENCIAS DE UN ATAQUE TERRORISTA BAJO UNA LÍNEA DE ACCIÓN COMÚN.....323</b>		
<b>6.1</b>	<b>Organización y coordinación de las consecuencias de un ataque terrorista.....</b>	<b>323</b>
6.1.1	Sistemas de respuesta rápida.....	325
6.1.2	Mecanismo de protección civil: primeros pasos a nivel comunitario frente a emergencias.....	328
<b>6.2</b>	<b>Nuevo Mecanismo de protección civil: débil estructura de asistencia.....</b>	<b>335</b>
<b>6.3</b>	<b>Valoración de la prevención ante posibles emergencias.....</b>	<b>338</b>
<b>6.4</b>	<b>Amenaza compleja: terrorismo QBRN.....</b>	<b>343</b>
6.4.1	Primeras acciones hacia la prevención QBRN.....	344
6.4.2	Plan de Acción QBRN de la UE: la piedra angular contra la amenaza.....	350
<b>6.5</b>	<b>Documentación complementaria al Plan de Acción QBRN de la UE.....</b>	<b>352</b>
<b>6.6</b>	<b>Valoraciones finales.....</b>	<b>353</b>

<p align="center"><b>TERCERA PARTE: INSTITUCIONES DE COOPERACIÓN COMO AGENTES DE CAMBIO EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO</b></p>
--

**CAPÍTULO VII. INSTITUCIONES IMPLICADAS EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO Y EL FUTURO DE LA SEGURIDAD EN EUROPA.....357**

<b>7.1</b>	<b>Europol: órgano operativo en la lucha contra el terrorismo.....</b>	<b>357</b>
7.1.1	Tendencias y conductas dispares en el panorama terrorista de la UE: Informes Anuales Europol, una retrospectiva.....	358
<b>7.2</b>	<b>Agencia Europea de Defensa.....</b>	<b>368</b>
7.2.1	Creación de la Agencia Europea de Defensa: contexto, causas y objetivos...	368
7.2.2	La Agencia Europea de Defensa en el marco del desarrollo de la PESD: valor añadido a la seguridad en Europa.....	369
7.2.3	Agencia Europea de Defensa: capacidades militares como objetivo.....	374
7.2.4	La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa.....	376
7.2.5	Situación de los países miembros: compromiso en defensa versus situación económica.....	377
<b>7.3</b>	<b>Eurojust y la Red Judicial Europea: herramientas clave para la justicia contra el terrorismo y la delincuencia organizada.....</b>	<b>379</b>
7.3.1	Evolución de Eurojust y la lucha contra el terrorismo.....	381
7.3.2	Red Judicial Europea.....	404
<b>7.4</b>	<b>Cooperación antiterrorista entre la UE y la ASEAN.....</b>	<b>405</b>
7.4.1	Organizaciones diferentes frente a un objetivo común.....	405
7.4.2	Orígenes de la cooperación.....	406
7.4.3	Interacciones entre la UE y la ASEAN en la lucha antiterrorista.....	409
7.4.4	Cooperación con instituciones regionales asiáticas en materia terrorista.....	412
7.4.5	ASEAN: un socio necesario de difícil acceso.....	413
<b>7.5</b>	<b>Escuela de Policía como paso a la homogeneización en las fuerzas de seguridad europeas.....</b>	<b>413</b>
7.5.1	Labor de CEPOL en terrorismo, terrorismo QBRN y ciberterrorismo.....	418
<b>7.6</b>	<b>Interpol.....</b>	<b>419</b>
7.6.1	Interpol como herramienta contra el terrorismo.....	419
7.6.2	Servicios más destacados de Interpol: los cuatro núcleos.....	420
7.6.3	Bases de datos propias de Interpol.....	421
7.6.4	Programa de Interpol sobre prevención de terrorismo nuclear, biológico y químico.....	424

**CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES.....431**

Conclusiones en inglés.....443

Resumen de la tesis en inglés.....453

**IX. BIBLIOGRAFÍA.....470**

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Hipótesis básicas, auxiliares y objetivos

Figura 2: Principales problemas de la PESD

Figura 3: Problemas estructurales de la defensa en Europa

Figura 4: Dinámica de dificultades que afectan al SEAE

Figura 5: Líneas de acción hacia una UE más global

Figura 6: Áreas de acción del Programa de la Haya

Figura 7: Estrategia de lucha contra el terrorismo de la UE

Figura 8: Medidas de acción de los Estados miembro de cara a una homogeneización en materia de delitos terroristas

Figura 9: Comparativa entre la política contra la radicalización violenta de la UE y EE.UU

Figura 10: Plan de Acción del Programa de protección de Infraestructuras críticas (PEPIC)

Figura 11: Estrategia de integración del Foro Europeo de Investigación e Innovación en materia de Seguridad (ESRIF)

Figura 12: Relación de las herramientas de gestión de la información en la UE

Figura 13: Principales errores de los sistemas de gestión de información de la UE

Figura 14: Diferentes correspondencias de información entre la UE y EE.UU

Figura 15: Precursores más empleados en la fabricación de explosivos

Figura 16: Objetivos planteados por la UE

Figura 17: Plazo medio de entrega con arreglo a los procedimientos en los casos de entrega consentida/no consentida/ y consentimiento posterior a la entrega

Figura 18: Principales líneas de acción contra la financiación del terrorismo

Figura 19: Número ataques ejecutados, tanto fallidos como exitosos y número de arresto en 2007 comparado con 2006

Figura 20: Número de ataques fallidos, interrumpidos y exitosos producido en 2007 por Estado miembro y afiliación

Figura 21: Concepto funcional de la EDA

Figura 22: Metodología matricial de trabajo

Figura 24: Calificación de delitos en Eurojust en 2002

Figura 25: Tipos de delitos remitidos a Eurojust en el año 2003

Figura 26: Delitos recibidos por Eurojust

Figura 27: Asuntos bilaterales y multilaterales tratados por Eurojust

Figura 28: Delitos remitidos a Eurojust

Figura 29: Equipos de Eurojust

Figura 30: Relación de las remisiones de delitos entre los años 2005 y 2006

Figura 31: Evolución de los casos asumidos por Eurojust durante el período 2002-2007

Figura 32: Casos de terrorismo en el período 2004-2007

Figura 33: Casos de terrorismo derivados a Eurojust de 2004 a 2008

Figura 34: Áreas de principal actuación en los casos de Eurojust

Figura 35: Estadísticas de delitos remitidos a Eurojust

Figura 36: Lógica de intervención de CEPOL

Figura 37: Cooperación de CEPOL con otras instituciones

Figura 38: Presupuesto CEPOL en millones de euros

Figura 39: Gastos de presupuesto de CEPOL

## ABREVIATURAS Y ACRONIMOS

**ADM:** Armas de Destrucción Masiva

**AED:** Agencia Europea de Defensa

**AFIS:** *Automated Fingerprint Identification System*

**AIVD:** Servicio General de Inteligencia y Seguridad de Holanda, en neerlandés *Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst*

**APAL:** Asuntos de tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras

**API:** *Advance Passenger Information*

**AQMI:** Al Qaeda en el Magreb Islámico

**AQPA:** Al Qaeda en la Península Arábiga

**AR:** Alta Representante del SEAE

**ARO ORA:** *Asset Recovery Offices*

**ASEAN:** *Association of Southeast Asian Nations*

**ASEANAPOL:** *Inter-Asean Police*

**ASEM:** *Asia-Europe Meeting*

**AWF:** *Analysis Work Files*

**BITDE:** Base Industrial y Tecnológica de la Defensa Europea

**BMS:** *Biometric Matching System*

**BRIC:** Brasil, Rusia, India y China

**BRICS:** Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica

**CCEIS:** Comité Consultivo Europeo de Investigación sobre Seguridad

**CDM:** Mecanismo de Desarrollo de Capacidades de la EDA

**CEDEAO:** Comunidad Económica de Estados de África Occidental

**CEPOL:** *European Police College*

**CERT-UE:** *Computer Emergency Response Team*

**ChemEx:** Unidad de Prevención de terrorismo químico y explosivos de Interpol

**CIWIN:** *Critical Infrastructure Warning Information Network*

**CMUE:** Comité Militar de la UE

**CONTEST:** *Counterterrorism Strategy* del Reino Unido

**COREPER:** Comité de Representantes Permanente

**CVE:** Contra Narrativa y Contra Violencia Extremista

**DHS:** *Department of Homeland Security*

**ECRIS:** *European Criminal Records Information System*

**EDA:** *European Defense Agency*

**EE.UU:** Estados Unidos

**EEE:** Espacio Económico Europeo

**EES:** Estrategia Europea de Seguridad

**EFA:** Explosivos de Fabricación Artesanal

**EI:** Estado Islámico

**EIS:** *Europol Information System*

**ENATOM:** *Emergency Notification and Assistance Technical Operations Manual*

**ENISA:** *European Network and Information Security Agency*

**EP3R15:** Asociación público-privada europea de resiliencia

**ESRIA:** Agenda Europea de Investigación en materia de Seguridad

**ESRIF:** *European Security Research and Innovation Forum*

**EUMS:** *Military Staff of the European Union*

**EUROCORPS:** *European Corps*

**EURODAC:** *European Dactyloscopy*

**EUROFOR:** *European Rapid Operational Force*

**EUROMARFOR:** *European Maritime Force*

**EUROPOL:** Oficina Europea de Policía

**EWG:** *Executive Working Group* en el desarrollo de la política de ciberdefensa de la UE

**FADO:** *European Image-Archiving System*

**FBI:** *Federal Bureau Investigation*

**FIDE:** *International Federation for European Law*

**FRONTEX:** *Frontières Extérieures*

**GCTF:** *The Global Counter Terrorism Forum*

**IC:** Infraestructuras Críticas

**ICE:** Infraestructuras Críticas Europeas

**ICN:** Infraestructuras Críticas Nacionales

**IED:** *Improvised Explosive Deviced*

**ILEA:** *International Law Enforcement Academy*



**IMLASS:** *INTERPOL Money Laundering Automated Search Service*

**ISAF:** *International Assistance Force*

**IWeTS:** *Integrated Solutions to Access INTERPOL's Databases*

**JCLEC:** *Jakarta Center for Law Enforcement Cooperation*

**KFOR:** *Kosovo Force*

**MASE:** *Maritime Security Regional Programme*

**MENA:** *Middle East and North Africa*

**MIC:** Centro de Control e Información

**MIC:** *Monitoring and Information Center*

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

**OEA:** Organización de Estados Americanos

**OIEA:** Organismo Internacional de Energía Atómica

**OMC:** Organización Mundial del Comercio

**ONU:** Organización de Naciones Unidas

**OSCE:** Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea

**OTAN:** Organización del Atlántico Norte

**PASR:** *Preparatory Action for Security Research*

**PCSD:** Política Común de Seguridad y Defensa

**PE:** Parlamento Europeo

**PEPIC:** Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas

**PESC:** Política Exterior y de Seguridad Común

**PESD:** Política Europea de Seguridad y Defensa

**PIB:** Producto Interior Bruto

**PIC:** Protección de Infraestructuras Críticas

**PICI:** Protección de Infraestructuras Críticas de Información

**PNR:** *Passenger Name Record*

**QBRN:** Química, Biológico, Radiológico y Nuclear

**R2P:** *Responsability To Protect*

**RAS:** *Rapid Alert System*

**RFID:** *Radio-Frequency Identification Device*

**RSR:** Red de Sensibilización contra la Radicalización

**SEAE:** Servicio Europeo de Acción Exterior

**SIA:** Sistema de Información Aduanero

**SIRI:** Directiva de la Comisión sobre la seguridad de las redes y de la información

**SIS:** *Schengen Information System*

**SLTD:** *Stolen/Lost Travel Documents Database*

**SRI:** Directiva de la Comisión sobre la seguridad de las redes y de la información

**S-TESTA:** *Trans European Services for Telematics between Administrations*

**SVD:** *Stolen Vehicle Database*

**TCE:** Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

**TFTP:** *Tracking Finance Terrorism Programme*

**TIC:** Tecnologías de la Información y la Comunicación

**TTTE:** Tigres de Liberación del Tamiel Eelam

**TUE:** Tratado de la UE

**UA:** Unión Africana

**UE:** UE

**UEO:** UE Occidental

**UIF:** Unidad de Información Financiera

**UIF:** Unidad de Inteligencia Financiera

**UNGA:** *United Nations General Assembly*

**USCYBERCOM:** ciberespacio a Mando Cibernético de EE.UU

**VIS:** *Visa Information System*

## ABSTRACT EN CASTELLANO

La presente tesis doctoral constituye la compilación, análisis y descripción de la política antiterrorista de la UE a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y hasta inicios de 2015. La investigación concluye cuáles son las medidas tomadas por parte de la UE en este campo, poniendo de manifiesto los aciertos y errores comunitarios a través del estudio de las acciones recopiladas en la tesis.

El inicio del trabajo se establece en el año 2001, coincidiendo con dos puntos de inflexión en el escenario contrterrorista internacional: los atentados de Nueva York y Washington, que posicionaron el fenómeno terrorista en las agendas internacionales; y el cierre, que se establece en marzo de 2015, con la Estrategia de actuación de la UE en Irak y Siria contra el Estado Islámico, y representa la mutabilidad de la amenaza y el surgimiento de un nuevo grupo terrorista de alta repercusión en Occidente y Oriente Medio. Simboliza igualmente una nueva etapa en el fenómeno terrorista: más global, mediático, violento y marcado por la llamada a la radicalización en territorio occidental.

El método empleado en la investigación responde al denominado análisis cualitativo, en particular el análisis descriptivo y comparativo, que se adapta a la naturaleza de la tesis y de las medidas contrterroristas comunitarias, y facilita el entendimiento de la UE como actor internacional en lucha contra el terrorismo. El marco teórico atiende al constructivismo: el mundo se concibe como una construcción, en el cual las ideas compartidas, las prácticas y las normas permiten configurar el entramado, estructuras y condiciones que erigen el sistema internacional. En la actual investigación, se identifica que tanto las ideas como las prácticas de los Estados y actores involucrados deciden la percepción que la UE adopta frente al terrorismo, y en consecuencia, la política aplicada. Dichas ideas y normas insertas en el sistema son los condicionantes del comportamiento de los propios actores implicados, así como de sus objetivos e intereses.

La tesis se conforma en torno a tres hipótesis básicas donde subyacen hipótesis auxiliares que entroncan y explican la realización y estructura de la tesis doctoral. De las tres hipótesis básicas, la primera de ellas mantiene que la UE desarrolla una política común de seguridad y defensa débil, sin capacidad suficiente para responder a los riesgos y amenazas actuales, entre ellas el terrorismo. Consecuencia de ello, es el decrecimiento de la UE como actor dentro del panorama internacional. La segunda hipótesis básica sostiene que la ha creado

una política antiterrorista caracterizada por un excesivo planteamiento teórico no funcional, y en la práctica no lo suficientemente homogénea, operativa, transparente y vinculante con los actores implicados. Por último, la tercera hipótesis básica manifiesta que la UE dispone de varias organizaciones comunitarias que demuestran errores de duplicidad y escaso control superior, acompañado por un ineficiente gasto de presupuesto comunitario.

Por su parte, la investigación determina y logra cuatro objetivos concretos. El primero de ellos se centra en desgranar la política exterior de forma descriptiva y analítica y determinar cuáles son sus pilares de acción en la teoría y en la práctica, así como la visión de futuro de la UE. El segundo objetivo compila y estructura la documentación publicada, examinando, y describiendo las medidas más relevantes, analizando así el alcance de las mismas, contextualizadas en el escenario actual de lucha antiterrorista en relación a la UE y sus Estados miembro, demás actores internacionales y organizaciones. El tercer objetivo establece una tendencia de los casos de terrorismo a lo largo de los últimos años, en paralelo a las medidas aplicadas, con el objeto de abordar dicha evolución y perfilar la visión de futuro y acción de la UE como organización. El cuarto objetivo provee un estudio de las instituciones más remarcables en relación a la lucha contra el terrorismo para escenificar su papel en esta área y observar la función desempeñada, bien como colaborador a la UE o como lastre a la misma.

La tesis se divide en tres bloques o partes que se justifican respondiendo a un orden lógico y que favorece la comprensión y análisis de la política antiterrorista de la UE. Su justificación se debe a los tres grandes campos o sectores que estructuran el trabajo. La primera parte establece el marco de actuación sobre el que se sustenta la PCSD, que ayuda a comprender el rol de la UE en seguridad y defensa, de la misma forma que permite crear el sustrato necesario para abordar en la segunda parte el terrorismo en la UE dicha segunda parte se identifica como el núcleo del trabajo, donde se compila, describe y analiza la Estrategia de lucha contra el terrorismo y los principales aspectos y medidas vinculados a la UE. Por último, la tercera parte del trabajo concatena directamente con la visión que la UE ejerce como órgano de cooperación, y donde se representan las agencias y organizaciones clave para entender el éxito y, a la vez fracaso, de la lucha contraterrorista comunitaria.

Las conclusiones del trabajo demuestran una UE poco resiliente, adaptada y lenta en los procesos de diseño e implementación de medidas contraterroristas, que han resultado en el incremento del propio fenómeno terrorista en la actualidad. La tesis declara que la política común de seguridad y defensa dispone, a día de hoy, de pocas herramientas operativas, políticas

y, económicas que conforman una débil arquitectura para sustentar una estrategia europea contra el terrorismo comprometida y consistente. Consecuencia de ello es la tendencia creciente a la actuación en solitario por parte de Estados miembro en materia antiterrorista, presentando un comportamiento proteccionista hacia su información sensible, vinculada con la seguridad nacional, y de apertura hacia información de seguridad transnacional. La política antiterrorista comunitaria, por sí misma, se conforma como una compilación de medidas heterogéneas, poco adaptables, de deficiente compromiso con Estados miembro e instituciones de cooperación y de escasa eficacia para el futuro de una organización transnacional garante de un espacio común de libertad y seguridad en Europa. La tesis focaliza la cooperación con otras agencias e instituciones dentro y fuera de la UE, donde se concluye que dichas agencias cubren aspectos que la UE por sí sola no puede, pero limitadas por su campo de acción aunque potenciadas por la incipiente cooperación necesaria detectada por algunos Estados miembro y demás organizaciones transnacionales.

## ABSTRACT EN INGLÉS

This thesis is the compilation, analysis and description of the EU anti-terrorism policy after the attacks of September 9-11 of 2001 and until the beginning of 2015. The research concludes the measures taken by the EU and demonstrates the community successes and mistakes by studying the actions collected in the thesis.

The starting point of the investigation is established in 2001, coinciding with two turning points: the terrorist attacks on New York and Washington, which positioned the terrorist phenomenon in the international agendas. And the closing point, which is set in March 2015, matching with the Strategy for EU action in Iraq and Syria against the Islamic State, and represents the mutability of the threat and the emergence of a new high-impact terror group in the West and Middle East. It also symbolizes a new stage in the terrorist phenomenon: global, media, violent and marked by the call to radicalization in Western territory.

The method used in the research responds to the qualitative analysis, including descriptive and comparative analysis, according to the nature of the thesis and Community counterterrorism measures, this approach facilitates the understanding of the EU as an international actor in fighting terrorism. The theoretical framework responds to constructivism: the world is conceived as a construction in which the shared ideas, practices and standards for configuring the network, structures and conditions set up the international system. The current research identifies both ideas and practices that show that States and stakeholders decide the perception that the EU adopts against terrorism, and consequently the policy implemented. These ideas and norms embedded in the system are the constraints on the behaviour of the actors involved as well as their goals and interests.

The thesis is shaped around three basic assumptions which underlie auxiliary hypotheses that connect and explain the performance and structure of the dissertation. The first hypothesis holds that the EU is developing a weak common security policy and feeble defence without enough respond capability to the risks and threats, including terrorism capacity. Consequence of that is the decline of the EU as an actor in the international arena. The second basic hypothesis holds that terrorism has created a policy characterized by excessive non-functional theoretical approach, and the insufficiently homogeneous, operational, transparent and binding practice with stakeholders. Finally, the third basic hypothesis states that the EU

has several community organizations that demonstrate errors in duplication and poor oversight, accompanied by an inefficient spending of the EU budget.

Therefore, the investigation determines specific objectives, which are divided into four main ones. The first one focuses on foreign policy and describes and analyses in a descriptive and analytical way the pillars of action in theory and in practice, as well as the vision of the EU. The second objective compiles structures the documentation, examining, and describing the most relevant measures and analysing their scope, contextualized in the current scenario of fighting terrorism in relation to the EU and its Member States, other international actors and organizations. The third objective sets a trend of terrorism cases over recent years, in parallel to the measures implemented in order to address these developments and outline the vision and action of the EU as an organization. The fourth objective provides a study of the most remarkable institutions in relation to the fight against terrorism to stage its role in this area and observe the role, either as a contributor to the EU or as ballast to it.

The thesis is divided in three parts or parts that are justified responding to a logical order and that encourages understanding and analysis of the EU counter-terrorism policy. Their justification is due to three major areas or sectors that structure the work. The first part establishes the framework for action that is based on the CSDP, which helps to understand the role of the EU in security and defence, in the same way that creates the need to address in part the substrate terrorism EU. This second part is identified as the core of the work, which compiles, describes and analyses the strategy to combat terrorism and the main aspects and measures linked to the EU. Finally, the third part concatenates the investigation directly with the vision of the EU as a cooperation body, and where the key agencies and organizations are addressed to understand and represent the failures and success of EU fight against terrorism.

The conclusions of the study show an low-resilient organization, adapted to slow processes of design and implementation of counter-terrorism measures which have resulted in the increase of own terrorist phenomenon nowadays. The thesis declares that the Common Security and Defence Policy has, to date, few operational, political and economic tools creating a weak architecture to support a committed and consistent European strategy against terrorism. Consequence of that is the increase of individual actions on terrorism by Member States showing protectionist behaviour regarding their sensitive information related to national security, while being open to transnational security data sharing. EU counterterrorism policy is designed as a compilation of heterogeneous measures, with low flexibility, poor engagement

with Member States and institutions of cooperation and poor efficiency for the future of a transnational organization guarantor of a common area of freedom and security in Europe. The thesis focuses therefore on the cooperation among other agencies and institutions inside and outside the EU, these institutions cover issues that the EU is not able to cover. This assistance is limited by its scope, which is increasing by the incipient necessary cooperation detected by some Member States and transnational organizations.



**INTRODUCCIÓN:**  
**CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS**

## **INTRODUCCIÓN:**

### **CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS EXPLICATIVAS A LA ACCIÓN DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO DE LA UE**

#### **I. Relevancia y motivación del tema investigado e identificación del objeto de investigación**

El fenómeno del terrorismo internacional supone un desafío en sí mismo como tema de investigación. Podemos afirmar que el protagonismo del fenómeno terrorista se ha multiplicado, dando lugar a una preocupación creciente por parte de Occidente, que ha evidenciado el surgimiento de nuevos grupos terroristas como el Estado Islámico y el afianzamiento de otros ya conocidos, como Al Qaeda y sus ramas regionales<sup>1</sup>.

La importancia de analizar el fenómeno terrorista en el seno comunitario atiende a varias razones, siendo la principal y primera de ellas la notable mutación sufrida por las agendas de seguridad internacionales, al ubicar al terrorismo como una de sus principales amenazas en la última década, con el consecuente diseño, implementación y seguimiento de una batería de medidas antiterroristas<sup>2</sup>. El terrorismo se ha convertido en un reto para los gobiernos de la UE, que han observado la evolución de tan complejo fenómeno desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 hasta nuestros días.

La segunda motivación que soporta nuestra investigación versa sobre la necesidad de valorar la perspectiva que la UE ha adoptado para diseñar e implementar las acciones antiterroristas desde los terribles atentados de 2001. La presente tesis surge como fruto, asimismo, de ofrecer respuesta sobre cuáles han sido los errores y aciertos de la visión comunitaria de lucha contra el terrorismo; qué rol ocupa Bruselas en la lucha contraterrorista y qué misión han desempeñado y desempeñan los Estados miembro en relación a la UE.

La tercera motivación para abordar tan apasionante fenómeno alude a la naturaleza de la propia UE y su figura como actor de peso en la esfera internacional. La UE ha exportado su carácter normativo como referente a seguir, sin embargo, ha sufrido un decrecimiento de

---

<sup>1</sup>VELASCO, S.: 'Al [Comisión Europea, Iraq Echo Factsheet, 2015. Disponible en: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/iraq\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/iraq_en.pdf). Qaeda: origen, evolución y su presencia hoy en el mundo', *Cuadernos de Estrategia*, nº 163, pp. 155-184. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4473774>.

<sup>2</sup> SORROZA, A.: 'La UE y la lucha contra el terrorismo: del 11-M al 7-J', *Boletín Elcano*, 2005, p. 1-5. Disponible en: <http://biblioteca.ribei.org/811/>.

protagonismo internacional y popularidad debido a su controvertido papel como garante de seguridad y estabilidad europeas<sup>3</sup>, decrecimiento que abordaremos y analizaremos a lo largo de las siguientes páginas.

La cuarta razón que motiva esta investigación es la necesidad de compilación y análisis de las diferentes medidas antiterroristas que han salido a la luz desde el año 2001, con el objetivo de determinar su validez y explicar cuáles han sido los mecanismos, medidas y acciones que han fallado. La compilación, descripción y análisis de forma rigurosa y científica nos permitirá elaborar juicios y evaluar la situación presente como consecuencia de los errores y aciertos pasados.

La naturaleza de la amenaza terrorista, transnacional y cambiante, ha empujado a la UE a iniciar procesos de cooperación forzosos a nivel comunitario, multilateral, así como bilateral, conformándose como punto de discusión obligado para todos aquellos actores afectados por el terrorismo internacional<sup>4</sup>. Igualmente, la UE se erige como actor internacional mediador fuera de las fronteras comunitarias y precisa implementar nuevas acciones a medida que la amenaza evoluciona: grupos terroristas que nacen dentro y fuera de los Países miembro, así como terroristas radicalizados en suelo comunitario o ciudadanos comunitarios de segunda o tercera generación, son parte de la compleja ecuación que la UE hace frente en su política contra el terrorismo. La cuestión surgida lleva a disputar la validez y eficacia de dicha política y si la UE dispone de la cualidad de adaptación al terrorismo, más allá del tipo de amenaza en los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Una política antiterrorista homogénea y fuerte es la mejor prevención contra un atentado terrorista, fenómeno que acarrea acciones que afectan a muy diferentes áreas dentro del sistema actual. En el plano de la seguridad, las consecuencias detectadas pasan por un serio desequilibrio del espacio comunitario de libertad, seguridad y justicia. La UE, ante un ataque ejecutado en suelo comunitario, evidencia sus carencias y dolencias en su política antiterrorista, hecho que tambalea los pilares de la organización en tiempos convulsos y cambiantes. Mientras tanto, los Estados miembro, espectadores de una UE con pocas garantías de protección, tienden

---

<sup>3</sup> MOLINERO, Y.: 'La Política Común de Seguridad y Defensa Europea: posibles e imposibles del camino hacia la constitución de la UE como actor global', CAEI Working Papers, *Estudios en Seguridad y Defensa*, nº 43, 2013, pp. 2-21. Disponible en: <http://caei.com.ar/working-paper/la-pol%C3%ADtica-com%C3%BAn-de-seguridad-y-defensa-europea-posibles-e-imposibles-del-camino>.

<sup>4</sup> MOLINER, J.: 'De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente', Boletín Elcano, *Real Instituto Elcano*, nº 104, 2008, pp. 1 y 2.

a hacia dinámicas *free rider*, y recelan participar en políticas a nivel común, como aquellas que promueven el compartido de información relativa al terrorismo y crimen organizado, datos sensibles y directamente relacionados con la seguridad nacional y los servicios de inteligencia. En definitiva, un atentado cuestiona el sistema de seguridad establecido a nivel nacional e internacional, afectando sustancialmente al futuro de la UE como organización.

Durante la investigación, analizamos a través de las medidas antiterroristas los efectos que han tenido los posteriores atentados de Madrid y Londres para la UE y los Estados miembro. El 11 de septiembre actuó como catalizador para la aprobación acelerada de medidas que previamente habían sido tratadas en el Consejo. Por su parte, los atentados de Madrid incidieron en la urgente necesidad de incrementar la cooperación europea –a todos los niveles- y trabajar en la continuidad de la amenaza, mientras que los atentados de Londres consolidaron la insuficiencia operativa de las políticas comunitarias en conjunción con los Estados miembro<sup>5</sup>.

La PESC impone un marco de actuación limitado, dentro de ella, la PCSD sirve de sustrato para entender la capacidad de la UE en relación a la seguridad y defensa, y más concretamente en terrorismo. En la investigación se analiza y justifica si los Estados miembro conciben a la PCSD como una herramienta de bajo alcance y lenta maquinaria. De la misma forma, Estados miembro y actores internacionales externos visualizan a la organización comunitaria como un “tigre de papel”, término empleado para definir a una UE fuerte en lo teórico, pero débil en lo práctico y operativo<sup>6</sup>. La presente tesis desgana las medidas de seguridad y defensa comunitarias para entender los problemas subyacentes al éxito –o ineficacia- de la UE.

El año 2005 marca un hito en el antiterrorismo en Europa, nace la Estrategia de lucha contra el terrorismo de la UE. Este documento lidera las actuales acciones contraterroristas bajo cuatro pilares bien marcados: prevenir, proteger, perseguir y responder, que sirven para separar en capítulos el grueso de la investigación y recoger bajo cada pilar las medidas antiterroristas vinculadas a cada uno de estos cuatro verbos.

El pilar “Prevenir” evita que las personas se conviertan en terroristas, y aborda los factores y causas profundas que son susceptibles de conducir a la radicalización y a la captación en Europa y fuera de ella. Esta línea de acción se ha tornado la más importante y compleja

---

<sup>5</sup> BURES, O.: *EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?*, Ashgate, Farnham, 2011.

desde la publicación de la Estrategia debido al incremento de la detección de procesos de radicalización en Países miembro, que albergan gran número de inmigrantes de segunda y tercera generación.

El segundo pilar “Proteger”, salvaguarda la seguridad de ciudadanos e infraestructuras y reduce la vulnerabilidad frente a atentados. Se ubican en este pilar la seguridad de las fronteras, transportes y la protección de infraestructuras críticas. El estudio realizado soslaya los huecos operacionales de la UE de las medidas diseñadas, poniendo de manifiesto las responsabilidades de los Estados miembro frente a las responsabilidades comunitarias.

El tercero de los pilares, “Perseguir”, investiga a los terroristas dentro y fuera de la fronteras de la UE, evita su planificación, viajes y comunicaciones, elimina redes de apoyo y corta la financiación y acceso al material empleado para cometer posibles atentados. Se observa en la investigación cómo las herramientas puramente comunitarias compiten con las nacionales y se refleja con datos concretos la empleabilidad de las capacidades de la UE frente a las de los Estados que la componen. De esta manera, cobran especial relevancia la financiación terrorista y el enjuiciamiento y detención de terroristas.

El último de los pilares, “Responder”, abarca la gestión y minimización de las consecuencias de un atentado terrorista, y perfila los mecanismos de la UE y su funcionamiento. La investigación incide en la visión de los Estados miembro al uso de dichos mecanismos y la preparación de la UE de respuesta de cara a un atentado de naturaleza nuclear, química, biológica y radiológica.

En un nivel distinto a la Política antiterrorista de la UE ubicamos a las agencias comunitarias involucradas en la amenaza terrorista. Dichas organizaciones o instituciones cooperan activamente con la UE, dentro y fuera del territorio comunitario. La presente tesis focaliza las labores desempeñadas por dichas organizaciones y agencias -comunitarias o extracomunitarias-, evidenciando el alcance práctico de las mismas, presentando la lenta maquinaria y las vías de comunicación e intercambio de las que se sirven para actuar en la lucha contra el terrorismo.

Finalmente, la investigación realizada presenta todas las medidas antiterroristas de la UE de forma directa, minuciosa y descriptiva; donde se dilucida la transformación de la amenaza entendida en el contexto de los atentados del 11 de septiembre de 2001 hasta la mutación en un fenómeno polimórfico, más internacionalizado y de compleja eliminación.

## **II. Metodología**

### **A. Niveles de análisis**

Los niveles de análisis realizados en la presente tesis comprenden dos clasificaciones, que responden a la división establecida por el profesor Calduch: la macrointernacionalidad y microinternacionalidad<sup>7</sup>. Se concibe la primera de ellas como el estudio de las cuestiones relativas a la sociedad internacional en su conjunto, desde una perspectiva global, así como sus diferentes categorías de actores y formas de relación más importantes. De esta forma, se entiende la macrointernacionalidad en la investigación como la actuación de la UE como agente internacional de cambio, en constante actividad, así como el papel que desempeña en el escenario global.

Por el contrario, el segundo nivel corresponde a la microinternacionalidad, que implica el análisis de la organización interna, los procesos decisorios y las dinámicas comunitarias. Parte importante de este segundo nivel es el estudio de las diversas acciones de la UE, donde se emplaza la propia política antiterrorista de la UE: los efectos de su eficiencia/ineficiencia en la UE, su papel como garante de seguridad y su reflejo como actor global de peso en la sociedad internacional.

### **B. Periodificación**

Una vez aclarados los niveles de análisis anteriores, relativos a la macrointernacionalidad y a la microinternacionalidad abordamos la división temporal de la investigación, con el fin de lograr una división teórica de lo estudiado y dotarla así de mayor rigor científico. Primeramente, se advierte la complejidad de la periodificación en sí misma: mientras que determinados actores gubernamentales, como un solo Estado, son susceptibles de sufrir cambios en un corto margen de tiempo, existe asimismo la posibilidad de determinados fenómenos internacionales que se extienden en el tiempo y que requieren una periodificación diferente. Independientemente de la extensión de estos plazos, es necesaria una división temporal acorde a los niveles de análisis.

---

<sup>7</sup> CALDUCH, R.: *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Universidad Complutense, Madrid, 1991, p. 13.

Siguiendo la catalogación ofrecida por el profesor Rafael Calduch, la macrointernacionalidad se divide en tres etapas: la génesis, el desarrollo y la crisis<sup>8</sup>, mientras que la microinternacionalidad se divide en corto, medio y largo plazo.

Parte de nuestra investigación se centra en la microinternacionalidad, política antiterrorista de la UE, que como indicamos constituye “el análisis de los diversos miembros o categoría de ellos, que participan en la sociedad internacional. Incluye la organización interna, los procesos de decisión y las formas de actuación o relación de algún actor internacional o de un reducido número de ellos”. Consecuentemente, y atendiendo la periodificación establecida por Rafael Calduch, nos acogemos al medio plazo, que abarca alrededor de una década, en la que factores endógenos de los actores internacionales muestran cambios remarcables que inciden en la vida internacional y que se ajusta al patrón de estrategias o políticas de los Estados, en nuestro caso una organización de naturaleza internacional y de su política antiterrorista, iniciada en 2005 oficialmente por medio de su Estrategia de lucha contra el terrorismo.

Por tanto, la política de lucha contra el terrorismo que realizamos en esta investigación se ubica en el año 2001 hasta inicios del año 2015, trece años que se recogen desde el punto de partida que establecemos en el 11 de septiembre de 2001, fecha de los atentados de Nueva York y Washington y que ubican el terrorismo en las agendas internacionales, particularmente en EE.UU y la UE. Consecuentemente, nos acogemos al medio plazo, que abarca una década, en la que factores endógenos de los actores internacionales muestran cambios remarcables que inciden en la vida internacional y que se ajusta al patrón de estrategias o políticas de los Estados, en nuestro caso una organización de naturaleza internacional.

Si nos centramos en la justificación del periodo escogido reconocemos dos puntos clave que delimitan nuestra investigación: los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la Estrategia comunitaria de acción en Siria, Irak contra el Estado Islámico. El primero de ellos implica el punto de inflexión en el fenómeno terrorista a nivel internacional dado que la citada fecha cambió las agendas internacionales de todo el mundo, especialmente las de Occidente. El cierre de la tesis se estipula a principios del año 2015, coincidiendo con la Estrategia de actuación de la UE en Irak y Siria contra el Estado Islámico, de marzo de 2015, por representar la mutabilidad de la amenaza y el surgimiento de un nuevo grupo terrorista de alta repercusión en Occidente y Oriente Medio, que simboliza una nueva etapa en el fenómeno terrorista: más

---

<sup>8</sup>CALDUCH, R.: *Ibíd.*, p. 13.

global, mediático, violento y marcado por la llamada a la radicalización en territorio occidental<sup>9</sup>.

Las motivaciones para dividir los períodos responden a causas externas, internas y a la potencialidad del terrorismo externo e interno. La causa externa corresponde a los atentados ocurridos en EE.UU en 2001, que nos empujaron a establecer el comienzo del estudio a partir de esa fecha, puesto que todo el sistema de seguridad occidental, en particular, se vio afectado en mayor o menor medida, y consiguió poner en sobre aviso a la UE y sus Estados miembro. Además, el 11-S fue el detonante para la denominada Guerra contra el Terror, iniciada por la administración Bush y que focalizó la atención en el centro sur de Asia e implicó un reinicio de las relaciones de poder así como las estructuras en aquella extensa y compleja zona.

Además del período de inicio y finalización de la investigación, se identifican un punto de inflexión: la Estrategia de la lucha contra el terrorismo de la UE, nacida en 2005, y cuya periodificación se explica en base a motivos internos, ocasionados por los atentados de Madrid en 2004 y Londres en junio de 2005, hechos que hicieron saltar todas las alarmas y empujaron la génesis de una estrategia antiterrorista propia, comunitaria y que sirviese de apoyo a los Estados miembro. A raíz de la Estrategia de 2005 dividimos parte de los capítulos de la investigación, bajo el paraguas de sus cuatro pilares (Prevenir, Proteger, Perseguir y Responder).

### **C. Formulación de hipótesis de trabajo y objetivos**

#### **Hipótesis de trabajo**

El presente epígrafe plantea las diversas preguntas que proponemos en la sucinta investigación y a las que intentaremos dar respuesta a lo largo de las siguientes páginas. Las respuestas obtenidas a las cuestiones formuladas permitirán dotar de elementos teóricos para entender que la política antiterrorista de la UE depende en un alto grado de la voluntad política comunitaria y de los Estados miembro.

La investigación se compone de tres hipótesis básicas y tres hipótesis auxiliares, relacionadas con determinados objetivos descritos en el presente epígrafe, reflejados gráficamente a final del mismo; donde se obtiene una correlación de cuestión de investigación-hipótesis-objetivos. Dicha estructuración responde a la clasificación presentada por el profesor

---

<sup>9</sup>GREENE, K.: 'ISIS Trends in Terrorist Media and Propaganda', *International Studies Capstone Research Papers Cerdarville University*, vol. 3, 2015.



Rafael Calduch, según la cual las hipótesis se acogen a una escala de importancia<sup>10</sup> y que ayudan a diferenciar entre hipótesis básicas e hipótesis auxiliares o complementarias.

A. Hipótesis básica:

La primera hipótesis que presentamos en la investigación recoge la siguiente premisa: la UE desarrolla una política común de seguridad débil y defensa débil, sin capacidad suficiente para responder a los riesgos y amenazas actuales, entre ellas el terrorismo. La UE no actúa en concordancia al escenario inestable actual, de rápida evolución, el ascenso de nuevos grupos terroristas y el complejo vecindario al que se enfrenta. Consecuencia de ello, es el decrecimiento de la UE como actor dentro del panorama internacional, siendo eclipsado paulatinamente por nuevas potencias –no europeas–, situación agravada por la progresiva separación de aliados como EE.UU que redirigen sus intereses políticos y económicos a Asia.

A1. Hipótesis auxiliar:

Esta situación empuja a los Estados miembro a buscar otras vías de acción para despuntar y proteger sus intereses nacionales, espectadores de una desprotección y baja adecuación de las medidas implementadas en el campo de la seguridad dentro del espacio comunitario. Dicha coyuntura menoscaba la intención de cambio a una política exterior y defensa comunitaria más homogénea, en detrimento de la propia organización, y su futuro más allá de unión económica a medio y largo plazo. Una UE débil en lo político fomenta que la organización se encuentre bajo una situación de desequilibrio ante el resto de organizaciones internacionales y actores internacionales.

B. Hipótesis básica:

La UE ha creado una política antiterrorista promovida tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 y, en particular, por los atentados en suelo comunitario en Madrid 2004 y en Londres 2005. Por su parte, la organización aplica una serie de medidas que se caracterizan por un excesivo planteamiento teórico no funcional, y en la práctica no lo suficientemente homogéneas, operativas, transparentes y vinculantes con los actores implicados.

---

<sup>10</sup>CALDUCH, R, *Métodos y técnicas de investigación internacional*, Universidad Complutense, Madrid, 1998, p. 39.

B1. Hipótesis auxiliar:

La política antiterrorista de la UE delega funciones a los Estados miembro con la derivada independencia y bajo compromiso de acción conjunta que ello conlleva. Por tanto, los Estados miembro inician y desarrollan, por su parte, políticas antiterroristas menos transparentes y abiertas a la transferencia de información y claridad de cara a la UE. El bajo nivel cooperativo y de asociación de los Estados miembro conduce al inevitable incremento de sufrir un atentado terrorista con repercusión transnacional. Las consecuencias de la ineficiencia de las relaciones se traducen en el plano político, económico y de seguridad. No se alcanza un nivel de respuesta general real y operativo ante un atentado terrorista de diferente naturaleza, en particular en lo referente a terrorismo químico, biológico, radiológico o nuclear.

B2. Hipótesis auxiliar:

La iniciativa de los Estados miembro de realizar políticas antiterroristas propias independientes a la UE –más eficientes- se traduce en el éxito de seguridad alcanzado, puesto que no se ha repetido un atentado de dimensiones y víctimas similares a los ocurridos en Madrid y Londres. Parte de este éxito se debe, en un alto porcentaje, a dichos Estados miembro y, en menor parte, a la UE; debido a su política antiterrorista poco operativa y de escasa concreción y vinculación. Asimismo, determinados Estados miembro dotan de políticas antiterroristas más eficientes, soslayando el desequilibrio político interno dentro de la UE ante una amenaza global.

C. Hipótesis básica:

La UE dispone de varias organizaciones comunitarias que cubren un amplio espectro de cometidos y objetivos, pero su naturaleza y corto margen de maniobra las imposibilitan, de base, para encabezar la lucha antiterrorista. Dichas organizaciones encarrilan sus esfuerzos y éxitos gracias a los éxitos de otros actores, así como de sus capacidades superiores. Pese a los aspectos positivos y de avance que suponen, se mueven en un entorno que evidencia errores de duplicidad y escaso control superior, acompañado por un ineficiente gasto de presupuesto comunitario.

## **Objetivos de la investigación**

Acorde con la lógica expuesta a través de las hipótesis básicas y las hipótesis auxiliares es preciso enumerar y presentar a continuación los objetivos que con esta investigación pretendemos alcanzar, que se compilan en un total de **cuatro**:

**Primer objetivo:** Desgranar la política exterior de forma descriptiva y analítica y determinar cuáles son sus pilares de acción en la teoría y en la práctica, así como la visión de futuro de la UE. Realizaremos una retrospectiva de su bagaje hasta el momento y, basándonos en el mismo, valoraremos las capacidades y mecanismos, a su favor y en su contra, interpretando la acción la labor antiterrorista en el seno de la UE. Por tanto, la pregunta que surge se cuestiona: ¿Cuál es el papel real de la UE en el panorama de seguridad y política exterior como actor global contrterrorista que declara ser en el escenario actual?

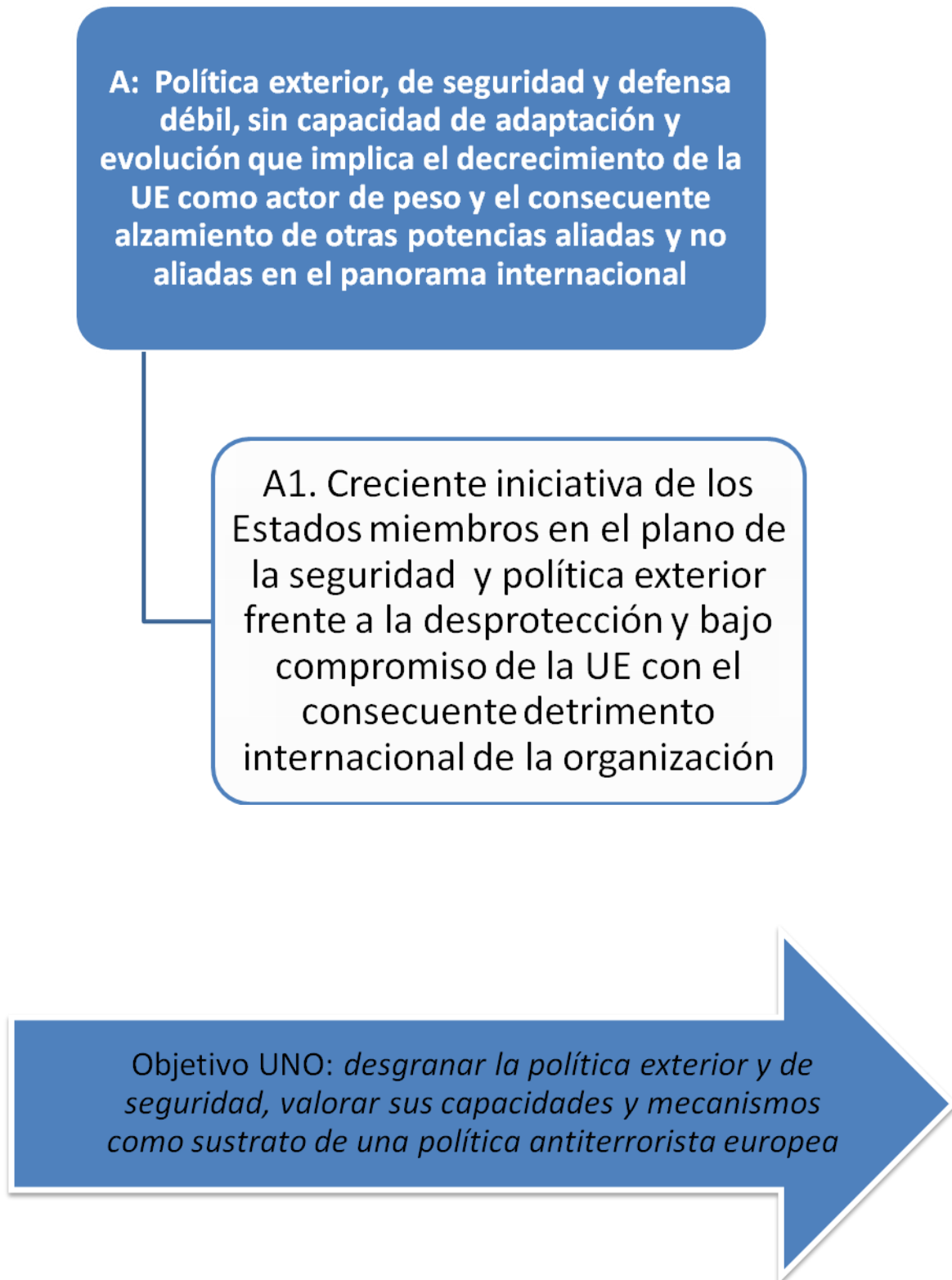
**Segundo objetivo:** Compilar y estructurar la documentación publicada, examinando, y describiendo las medidas más relevantes analizando así el alcance de las mismas, contextualizadas en el escenario actual de lucha antiterrorista en relación a la UE y sus Estados miembro, demás actores internacionales y organizaciones. Igualmente este segundo objetivo exige el estudio de las estrategias comunitarias, así como la correlación de las mismas con la amenaza y consecuencias que, de facto, tendrían ataques terroristas de esta naturaleza, para ello se elabora un mapeo que evidencie la capacidad de la que dispone la organización, con y sin la cooperación de los Estados miembro. La cuestión siguiente debe responder: ¿Cómo es exactamente la política antiterrorista de la UE y de qué forma se materializa más allá de la documentación comunitaria y qué capacidad de acción y compromiso real tiene en el panorama contrterrorista?

**Tercer objetivo:** Establecer una tendencia de los casos de terrorismo a lo largo de los últimos años, en paralelo a las medidas aplicadas, con el objeto de abordar dicha evolución y perfilar la visión de futuro y acción de la UE como organización. Por lo tanto, se debe compendiar y valorar de forma global los avances hasta inicios de 2015, año donde finaliza el período de investigación. La cuestión elevada expresa: ¿Hacia dónde tiende la UE en lucha contra el terrorismo, después de la aplicación del Tratado de Lisboa y atendiendo a la evolución del fenómeno, hacia un incremento del *homegrown terrorism*?

**Cuarto objetivo:** Creación de la relación de las instituciones más remarcables en relación a la lucha contra el terrorismo para escenificar su papel en esta área y observar la

función desempeñada, bien como colaborador a la UE o como lastre a la misma. La pregunta formulada dentro del cuarto objetivo implica: ¿Qué papel desempeñan las instituciones de cooperación como coadyuvantes y catalizadores de las medidas antiterroristas de la UE?

**Gráfico 1. Hipótesis básicas, auxiliares y objetivos**



**B. La Unión Europea ha creado una política antiterrorista caracterizada por un excesivo planteamiento teórico no funcional, soportada por medidas de escasa homogeneidad, bajo nivel operativo, divergentes en la aplicación y no lo suficiente vinculantes con los actores implicados**

B1. Fruto de la delegación de funciones a los Estados miembros conlleva a la independencia de los mismos, bajo compromiso y el fomento de políticas antiterroristas menos transparentes y abiertas a la transferencia de información y transparencia de cara a la UE, actitud conducente al incremento de las consecuencias de un atentado terrorista con repercusión transnacional

B2. Fruto de la iniciativa de los Estados miembros de realizar políticas antiterroristas propias radica en los propios Estados miembros y en menor parte en las acciones promovidas por la UE, que suponen un relegamiento de la organización como garante de seguridad.

*Objetivo DOS: examen y estructuración de la política antiterrorista de la UE de cara a organización de peso futura y desde los Estados miembros.*

*Objetivo TRES: establecer una tendencia de los casos del terrorismo a lo largo de los últimos años en paralelo las medidas que se han ido aplicando para determinar la estructura de dicha evolución*

**C. Las instituciones de cooperación de la UE, comunitarias o exteriores, suponen un apoyo importante en materia contraterrorista pero se mueven con un escaso campo de acción, duplicidad de funciones y con alta dependencia de otros actores lo que implica un ineficiente gasto de presupuesto comunitario.**

*Objetivo CUATRO: determinar la relación de las instituciones más remarcables en relación a la lucha contra el terrorismo para escenificar su papel en esta área y observar qué función desempeñan, bien como colaboradora a la UE o como lastre a la misma.*

## D. Métodos, técnicas y fuentes

### Métodos de investigación

Afirmamos que la presente investigación se acoge a su adscripción a las Relaciones Internacionales como disciplina independiente, que posee un carácter científico atribuido por la especificidad de su ámbito de análisis. Por tanto, el método empleado para esta investigación responde al denominado análisis cualitativo, en particular el análisis descriptivo y comparativo. El método descriptivo nos ha permitido realizar una exposición narrativa y gráfica exhaustiva de la realidad investigada. A través de la lectura y estudio de las informaciones aportadas por fuentes oficiales como la UE, Estados miembro y analistas especializados, entre otras fuentes<sup>11</sup>. Hemos obtenido, interpretado y mostrado con el rigor y exactitudes científicas los datos sobre una realidad acorde a estándares fundados por las ciencias sociales, campo que delimita el presente estudio.

El método descriptivo nos confirió la capacidad de acercarnos a una primera visión de la realidad a la que nos enfrentamos y siendo de gran validez para todas y cada una de las etapas de la investigación. En palabras de Rafael Calduch, el fin de este método es ofrecer de un primer conocimiento de la realidad tal y como se desprende de la observación directa que realiza el analista y del conocimiento que ha adquirido por medio del estudio, lectura de los datos e informaciones ofrecidas por otros autores. Ergo el método persigue: *‘obtener, interpretar y presentar, con el máximo rigor o exactitud posible, la información sobre una realidad de acuerdo con ciertos criterios’*<sup>12</sup> *previamente establecidos por cada ciencia*<sup>13</sup>.

De la misma forma el método cualitativo comparativo no ha ofrecido las herramientas para realizar una contrastación entre los elementos más importantes de la realidad investigada con otras realidades similares ya conocidas. En base a este método, hemos identificado las semejanzas (búsqueda analógica) y las diferencias (búsqueda diferenciadora), como describe el profesor Calduch, que nos ha proporcionado la base para comparar medidas antiterroristas concretas y compararlas con sus propias actualizaciones posteriores, para detectar la evolución –acertada o no- de una UE enfrentada a una amenaza terrorista dinámica. Conjuntamente, el método comparativo nos ha dado las herramientas necesarias para relacionar determinados aspectos entre Estados miembro así como buscar analogías y diferencias entre grandes

---

<sup>11</sup>CALDUCH, R.: *Métodos y Técnicas de Investigación Internacional*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1988, p. 31.

<sup>12</sup>Tiempo, espacio, efectos producidos, características formales, características funcionales, etc.

<sup>13</sup>CALDUCH, R.: *op. cit.* p. 31.



potencias como EE.UU y la UE. Dada la naturaleza de la tesis, puesto que el objetivo es valorar la política antiterrorista de la UE, el método que ha primado ha sido el método descriptivo, procediendo a desgranar el entramado de medidas contrterroristas comunitarias y ajustándose mejor al análisis lógico propuesto para llegar a las conclusiones de la investigación.

### **Técnicas de investigación**

Las técnicas de investigación atienden a la investigación directa e indirecta de lo observado, por medio de la entrevista como técnica directa así como el análisis de diversas fuentes documentales como vía indirecta de investigación. La investigación de fuentes indirectas nos ha llevado hasta la documentación oficial y pública de la UE divulgada de forma abierta y online en el portal oficial Eurlex o a través de bases de datos internas accesibles para investigadores, previa autorización. Igualmente, la investigación se nutre de cada una de las organizaciones de la UE para desarrollar el presente estudio (Europol, Eurojust, Red Judicial Europea, Agencia Europea de Defensa, CEPOL, Frontex, etc.). Conjuntamente a la información procedente de la UE, se recurre a información cuantitativa y cualitativa de los más importantes *Think Tanks*, publicaciones científicas, conferencias, vídeos y libros; fuentes que posteriormente describiremos.

El compendio de la investigación directa e indirecta ha permitido contraponer y comparar los datos expuestos por los organismos oficiales y los ofrecidos por agentes no relacionados con la UE así como informes, comunicaciones y documentación abierta bajo sello de la Comisión, Consejo y Parlamento de la UE. El objeto de ello ha sido cubrir todo el espectro de actuación oficial a nivel comunitario y lograr así una perspectiva más amplia y un enfoque global del terrorismo y contrterrorismo en el seno de la UE.

Uno de los problemas que arrastra la investigación es la abundancia de la documentación comunitaria en contraposición a la valoración de la documentación en sí, de control de la aplicación de las medidas *per se*. Parte de esta dificultad viene añadida por la delicadeza de la información relacionada con el terrorismo y su lucha, al interpretarse como datos sensibles y vinculados directamente con la seguridad nacional e internacional. De la misma forma, un escollo que topamos en toda la política antiterrorista de la UE es el escaso *feedback* con los Estados miembro respecto a la implantación y acogida de la documentación, por lo que supuso un trabajo de base el hecho de desvincular la documentación comunitaria –las medidas antiterroristas propuestas- de las acciones que los gobiernos nacionales lideran para aplicar

dichas medidas, esto es, qué grado de éxito y aplicación se ha producido, aspecto que sí ha centrado el presente análisis.

### **Fuentes documentales**

Las fuentes documentales empleadas se acogen a una doble clasificación: fuentes primarias y secundarias. Como primarias interpretamos documentación oficial de la UE, OTAN, ONU, ASEAN, INTERPOL, etc. así como instituciones estatales (gobiernos nacionales, etc.) y entrevistas directas. La información primaria procedente de fuentes oficiales nos ofreció el sustrato para analizar qué política propone la UE y qué parte de ella queda en el papel y qué parte tiene aplicación por los Estados miembro y, en repercusión, qué efectividad le confiere a la política de lucha contra el terrorismo de la UE. El resto de fuentes oficiales sirven para entrelazar la información comunitaria con la procedente de otras organizaciones, sobre todo en lo relativo a la cooperación, asociación y trabajo conjunto presente y futuro.

Por su parte, las fuentes secundarias comprenden libros, artículos (*working papers*, artículos académicos, artículos de prensa), documentos en red, bases de datos, *think tanks* consultados, conferencias y videos. La primera de las fuentes secundarias corresponde a los libros publicados sobre terrorismo, UE y lucha contraterrorista. Se remarca el carácter predominantemente europeo de las fuentes secundarias al tratarse de un objeto de estudio focalizado en el continente europeo. También destaca el alto volumen de publicaciones extranjeras en contraposición a las procedentes de España, no por ello menos valiosas y profesionales, incidiendo con especial importancia en el Instituto Elcano y su brillante sección de terrorismo liderada por el catedrático Don Fernando Reinares.

La siguiente fuente secundaria corresponde a artículos, que comprenden desde *working papers*, artículos académicos hasta artículos de prensa, siendo estos últimos menos empleados por no acogerse a método científico alguno o estar vinculados a ideologías políticas. Ergo los dos primeros tipos confieren el mayor número de consultas a nuestra investigación procurando valerse de aquellos autores más respetados en el estudio del terrorismo a nivel europeo.

En referencia a los *think tanks* recurridos, podemos catalogar dos tipo, los europeos y los no europeos. Dentro de Europa nos hemos servido de los siguientes: Center for European Policy Studies, Open Europe, Bruegel, European Policy Center, Foundation Robert Schuman, Institut Français des Relations Internationales, FRIDE, Centre for European Reform, Chatham House, European Council on Foreign Relations y Netherlands Institute of International

Relations y Real Instituto Elcano. Dentro de Europa compilamos los más relevantes: Carnegie Endowment, Brookings, CFR, RAND, CEIP and CATO.

Otra importante fuente aplicada es la entrevista, a través de encuentros con funcionarios de la UE a nivel formal e informal, por lo que algunos de los datos que incluimos en la investigación pueden ser citados u omitirse el autor por deseo expreso del mismo, pero sin menoscabar el rigor científico de la investigación. Las entrevistas desarrolladas abordaron aspectos desde lo específico y puntual a lo global, en concordancia con las necesidades y la persona entrevistada. La mayoría de las entrevistas tuvieron lugar en Bélgica, destino donde se realizó la estancia doctoral y gran parte del acopio de información.

### **E. Fases de la investigación**

Dividimos la presente tesis doctoral en cuatro períodos de investigación desde enero de 2010 hasta su finalización en abril de 2015. La primera fase coincide con una beca de tres años concedida por la Comunidad de Madrid en el Centro de Documentación e Información de la UE de la UCM. En esta fase se realiza el acopio de información, lectura, análisis y ubicación del objeto de estudio dentro del marco teórico adecuado para establecer los pilares de la tesis y compilar los aspectos más importantes del documento ofrecido. En esta primera base comenzamos a vislumbrar el complejo entramado antiterrorista europeo así como la primera valoración de la PCSD vinculada al campo que nos compete.

La segunda fase se ubica en el tercer año de la investigación, y se desarrollan en Bélgica, en el Departamento de Ciencias Políticas y Derecho Internacional Público de la Universidad de Lieja. En dicha unidad tuve la oportunidad de realizar el grueso de las entrevistas con funcionarios en Bruselas así como con académicos del ámbito de la UE y las Relaciones Internacionales, conjuntamente con la asistencia a numerosas conferencias, simposios y seminarios relativos al objeto de estudio. Reconocemos en esta segunda fase los problemas básicos de la política antiterrorista de la UE, los escollos a nivel organizativo, operativo, económico y legal de las medidas compiladas en la investigación.

La tercera fase de estudio se realiza en España, donde se analizan de forma más exhaustiva toda la documentación presente hasta el momento y se funde con la obtenida en viajes puntuales al extranjero, para entrevistar a académicos y profesionales del sector relacionados con el terrorismo y comenzar así la fase de redacción y el replanteamiento de los objetivos específicos a cumplir.

La cuarta y última fase comprende el análisis final y edición del documento. Conjuntamente con la cuarta fase se ubican actividades investigadoras y la asistencia a seminarios, congresos nacionales e internacionales así como la publicación y defensa de artículos académicos, más dirigidos exclusivamente a la temática de la tesis. La fase final de la tesis nos permitió identificar los vectores clave para elaborar las conclusiones del documento y localizar los fallos estructurales más importantes para realizar una verdadera evaluación de la política antiterrorista de la UE.

## **F. Estructura de la tesis**

La investigación desarrollada se divide en tres bloques o partes que se justifican respondiendo a un orden lógico y que favorece la comprensión y análisis de la política antiterrorista de la UE. Hemos optado por dividir en tres bloques la presente investigación debido a los tres grandes campos o sectores que estructuran el trabajo. La primera parte establece el marco de actuación sobre el que se sustenta la PCSD, que nos ayuda a comprender el rol de la UE en seguridad y defensa, de la misma forma que permite crear el sustrato necesario para abordar en la segunda parte el terrorismo en la UE. Dicha segunda parte se identifica como el núcleo del trabajo, pues compilamos, describimos y analizamos la Estrategia de lucha contra el terrorismo y los principales aspectos y medidas vinculados a la UE. Por último, la tercera parte del trabajo concatena directamente con la visión que la UE ejerce como órgano de cooperación, y donde presentamos las agencias y organizaciones clave para entender el éxito o fracaso de la lucha contraterrorista comunitaria.

Desde el punto de vista temático y de contenido, la primera parte de la tesis engloba la PCSD y PESC, donde se observa en perspectiva lo hasta ahora recorrido y el panorama futuro de la UE. La segunda parte de la investigación compila la Estrategia de lucha contra el terrorismo de la UE bajo sus cuatro pilares: prevenir, perseguir, proteger y responder. La tercera parte de la tesis focaliza las organizaciones comunitarias y extracomunitarias implicadas en la lucha contraterrorista de manera directa o indirecta, en relación a la organización europea estudiada, y que se erigen como figuras de cooperación. Recogemos, por tanto, la figura de Europol, Eurojust, CEPOL, la Agencia Europea de Defensa (EDA), Interpol y la Asean, con el fin de realizar un mapeo y perfilar las semejanzas, diferencias y las capacidades de acción vinculadas a la UE. Por último, las conclusiones abren la última parte de la tesis, donde se erigen más de una decena de conclusiones que sirven de corolario al hilo expositivo.

El capítulo introductorio ‘Consideraciones metodológicas’ corresponde a los aspectos metodológicos y que sirven de presentación de la tesis, en él se aborda el problema del terrorismo y se puntualiza el desarrollo de la investigación, el marco teórico empleado, el período escogido, así como aspectos que delimitan y aclaran la investigación. En este primer capítulo se concede especial importancia a las hipótesis planteadas, tanto principales como auxiliares, y a los objetivos perseguidos en la tesis, soslayando los puntos más importantes que establecen el estudio científico del papel de la UE en la lucha contra el terrorismo. Hemos excluido este capítulo de la división de la tesis en tres partes debido al carácter introductorio y generalista del mismo.

El primer capítulo “Política de seguridad y defensa de la UE como contexto de su estrategia contrterrorista” construye un remarcable sustrato para comprender la lucha contra el terrorismo, en él se refiere a la UE como actor desde el punto de vista de la seguridad y defensa. Para explicar las medidas contrterroristas se presenta el devenir de la UE en este campo y las capacidades y acciones que configuran el presente actor internacional. Conjuntamente, para realizar este capítulo, se compendia la actuación comunitaria desde sus inicios. Asimismo, se perfilan acciones vinculadas a la seguridad y defensa para concatenar de forma más congruente el nacimiento de la PESC y la posterior PCSD hasta nuestros días. Igualmente, se ofrece una visión de futuro de la UE como organización y como actor internacional de peso.

Se ha estudiado de forma extensa a la UE como catalizador y promotor de la seguridad y defensa a nivel europeo, para tener la oportunidad de abordar el terrorismo no solo desde el punto de vista de esta amenaza en sí misma, sino el estudio de la amenaza del terrorismo y su evolución. De este modo, la investigación se inserta en el complejo escenario europeo e internacional, para inferir cuál es la dinámica y el comportamiento de la UE, así como de sus Estados miembro en el presente y futuro más inmediato, siendo ayudados por el bagaje pretérito del que ya podemos realizar un análisis con más perspectiva. Pormenorizando en el capítulo, se diferencian una serie de puntos que cubren el espectro de seguridad y defensa de la UE, donde también se trata la Estrategia de Seguridad ‘Una Europa segura en un mundo mejor’, de 2003. Se expone en primer lugar el contexto estratégico de la UE, los intereses que supone, la importancia que desempeña dentro del mapa y sus riesgos y amenazas a la seguridad. Como anticipamos previamente, se analiza el contexto de la PESC y PCSD, donde incidimos en la aplicación de la misma con un importante conjunto de errores y mejoras, tanto estructurales como coyunturales. Para dotar a la investigación de posibles vías alternativas de mejora hemos

propuesto varios escenarios sobre los cuales la UE tomaría roles diferenciados y cuáles serían las consecuencias de estos roles en el devenir de la organización. En resumen, con este extenso capítulo ofrecemos un mapeo teórico y práctico de la UE en seguridad y defensa para crear el sustrato pertinente con el fin de comprender y arrojar la lucha contra el terrorismo entendida desde lo global a lo particular, sin olvidar el escenario en el que se encuentra y al que se enfrenta<sup>14</sup>.

El segundo capítulo ‘Estrategia de la UE en la lucha contra el terrorismo’ ofrece una visión global de cómo la UE aborda la lucha contra el terrorismo: las medidas que entroncan la política antiterrorista y los puntos cruciales a tratar en los siguientes capítulos. Dichas páginas están marcadas por varios programas que inician el trabajo posterior en materia contraterrorista, se tratan del Programa de la Haya y el Programa de Estocolmo. En el capítulo se compilan y se aíslan los aspectos concernientes a los objetivos de esta investigación, incidiendo en los detalles que crean el caldo de cultivo para el documento más importante en materia terrorista hasta la fecha, hablamos de la Estrategia de Lucha contra el terrorismo que ve la luz en el año 2005, dicha estrategia es descendiente y fruto de terribles atentados ocurridos en suelo europeo en Madrid en 2004 y Londres en 2005. El documento antiterrorista de 2005, empujado por una imperiosa necesidad de conectar y crear una estrategia que valiese de nexo entre la UE y los Estados miembro, se alza como la base que emplea nuestra investigación para analizar el fenómeno terrorista, soslayando su aplicación y alcance real. Éste descansa en una serie de directrices que basculan entre la concreción y la globalidad para finalmente sostener sus pilares en cuatro puntos: prevenir, proteger, perseguir y responder. Los pilares que aquí reflejamos se describen con todo detalle a través de los capítulos publicados bajo el nombre de cada uno de estos cuatro verbos. En definitiva, en este capítulo se realiza una retrospectiva y recopilación de la lucha antiterrorista concebida en su significado global, pues en los capítulos posteriores se desgranará cada medida recogida en este capítulo, describiendo y analizando su contenido y aplicación.

El capítulo ‘Prevenir como pilar prioritario en la lucha contra el terrorismo’, es correspondiente al primer pilar, ‘Prevenir’, de la Estrategia para combatir el terrorismo de la UE. En dicho capítulo se aborda de forma concreta cada paso que la UE ha avanzado hasta el fin de nuestro período de investigación en inicios de 2015. Con el paso del tiempo, la

---

<sup>14</sup>DOUGLAS-SCOTT, S.: ‘The Rule of Law in the European Union - Putting the Security into the Area of Freedom, Security and Justice’, *University of Oxford, European Law Review*, vol. 219, 2014, pp. 1-13. Disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2458546](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2458546).

organización ha definido las prioridades de la lucha contra el terrorismo, y ha establecido la prevención como una de las mejores armas para combatir el terrorismo en el amplio sentido de la palabra. Se han recogido las medidas preventivas frente a un atentado, así como el manejo de las circunstancias posteriores, asimismo, la prevención cubre también el panel correspondiente a la seguridad de explosivos, la documentación susceptible de emplearse fraudulentamente y los diversos mecanismos de detección, donde se comprueban las debilidades y fortalezas encontradas en estos sistemas comunitarios, pese a la aplicación de nuevas tecnologías.

La prevención es, actualmente, pilar fundamental para la UE, por ello se analiza con particular importancia en el capítulo la prevención frente a la radicalización violenta. Hacemos una retrospectiva de la documentación comunitaria sobre la radicalización terrorista hasta nuestros días, apoyándonos asimismo en una comparativa de la política contra la radicalización publicada en dos Estados miembro: Reino Unido y Holanda, por su íntima relación con el terrorismo doméstico así como su estructura social. Con el objeto de conseguir una amplia perspectiva se soslaya la equiparación entre la UE y EE.UU, para concluir con una batería de nexos y diferencias entre los ya nombrados actores. La prevención es el futuro del control del terrorismo doméstico y los denominados *foreign fighters*, fenómeno en crecimiento, de compleja detección y constante evolución.

Conjuntamente, se ubica bajo el primer pilar de la Estrategia de lucha contra el terrorismo, ‘Prevenir’, la amenaza de la ciberseguridad y sus implicaciones con el ciberterrorismo. Se pone de manifiesto la relación de documentos que han visto la luz con el sello de la UE y se desgranar en particular la Estrategia de ciberseguridad de la organización del año 2013, para ubicarla comparativamente con la estrategia de EE.UU y OTAN. Se obtienen, de esta forma, conclusiones a cerca de si realmente estamos protegidos ante la amenaza y cuáles son nuestros puntos débiles reales de cara a un ataque ciberterrorista hoy y en el futuro más próximo.

El capítulo cuarto ‘Proteger: medidas de blindaje y salvaguarda de la UE y sus Estados miembro’ de la investigación compila todas aquellas medidas que se relacionan con la protección de personas, lugares, estructuras y reúne aspectos relativos a la seguridad en materia de protección. Si ahondamos en el contenido del capítulo se observa el estudio de la protección a lugares e infraestructuras críticas europeas (IC); se analiza de qué manera la UE actúa para salvaguardar bajo su paraguas aquellos lugares que, de ser víctima de un atentado terrorista,

repercutirían seriamente en la seguridad y estabilidad de la situación. Se desgrana de esta forma la documentación remarcable publicada referente a IC, cómo se plantea, sus puntos débiles y la proyección de futuro dada la actuación que la UE realiza. Tienen cabida en el cuarto capítulo aquellas herramientas destinadas a paliar los efectos de un ataque terrorista y restaurar las condiciones previas al atentado, desde un punto de vista material, con el Fondo de Solidaridad; hasta lo personal, con la atención a las víctimas del terrorismo. Igualmente, el capítulo trata el problema de la protección en relación a la industria de investigación y defensa, y recoge los pasos de la UE para trabajar en una Europa más puntera, asociada con el sector privado, conectada con los Estados miembro y previsiva a las nuevas amenazas de seguridad con el fin de hacerla más independiente y efectiva.

El capítulo cuarto también compendia y analiza las herramientas de gestión e información de las que se sirve la UE; donde se muestra la importancia que han cobrado a lo largo de los años. Se recurre a la valoración de la efectividad cooperativa de la UE entre Estados miembro con el porcentaje de información que se maneja entre actores, para demostrar la teoría que sostiene que a mayor cantidad de información, mayor efectividad, operatividad e idoneidad de la medida aplicada. En el capítulo se resaltan varios puntos de la gestión de la información en diferentes planos. Identificamos el plano entre la UE y los Estados miembro, abordamos el problema desde las autoridades encargadas del manejo de información sensible en materia terrorista así como su intercambio, vemos qué documentación se aplica y cuáles son los errores y las mejoras de la documentación. La parte que más define este capítulo es el análisis de todas las herramientas creadas por la UE en solitario o en colaboración con los Estados miembro para gestionar la información, es aquí donde se explica el sistema de visados VIS, el sistema Schengen y el acuerdo de datos PNR de pasajeros de líneas aéreas. Finalmente, para aclarar de forma definitiva y sacar conclusiones al respecto, hacemos una valoración de las mismas en la que perfilamos las bondades y errores del entramado de gestión de datos del que se sirve la UE para la lucha contra el terrorismo.

El capítulo quinto ‘Perseguir: control, desmantelamiento y enjuiciamiento de actividades terroristas ante una Europa dividida’ hace referencia a las medidas obtenidas en base a la persecución de aquellos individuos relacionados con el terrorismo. Se puntualiza el éxito de la UE tras adoptar una de sus medidas contra el terrorismo más eficaces: la orden de detención europea o comúnmente conocida como euroorden que, precedida por un anterior convenio de extradición entre Estados miembro, dio paso a una estructura que agiliza considerablemente el proceso judicial a favor de los Estados y la Unión. Se perfila el espectro cubierto, el empleo



del mecanismo y las mejoras para un mejor funcionamiento en orden a aumentar su efectividad en el marco actual de crimen transnacional y lucha contra el terrorismo, entre otros.

Dentro del mismo capítulo ubicamos la lucha contra la financiación terrorista donde soslayamos la teoría que afirma que el fundamento económico es una de las bases de la pirámide para lograr soporte financiero y operativo y desarrollar un atentado terrorista. De esta forma, se hace referencia a la lucha contra la financiación propuesta por la UE, se tratan asimismo las medidas contra el lavado de capitales, el endurecimiento de medidas bancarias para identificar operaciones sospechosas y el vínculo entre EE.UU como aliado comunitario. Conjuntamente se ponen de manifiesto los vínculos entre la UE y los Estados miembro en el manejo de datos relativos a financiación terrorista; entrelazando las bondades y recogiendo las posibles mejoras necesarias para una política más efectiva y adaptada a las necesidades cambiantes.

El capítulo sexto ‘Responder: reducir las consecuencias de un ataque terrorista bajo una línea de acción común’ analiza la reacción de la UE ante un atentado terrorista. Se recoge el sistema aplicado para coordinar la ayuda a nivel transnacional y de qué forma este mecanismo diseñado por la UE gestiona el problema con las capacidades de las que dispone. El capítulo séptimo tiene una extensión menor que los anteriores debido a que las medidas efectuadas bajo este pilar son menos numerosas que las de pilares anteriores, pero no menos importantes. Remarcamos a lo largo de las páginas qué insuficiencias detectamos a nivel UE y a nivel UE en colaboración con Estados miembro.

Se engloba dentro del cuarto pilar de la Estrategia de lucha contra el terrorismo otra de las amenazas de la UE: un ataque terrorista de naturaleza química, biológica, radiológica o nuclear. Se evidencian en los epígrafes correspondientes cuál es la postura internacional y a nivel europeo ante un ataque QBRN. Conjuntamente, la investigación ofrece una compilación de los documentos legales al respecto, a la vez que analiza los elementos que faltan y el nivel de compromiso necesario para evaluar el riesgo de respuesta afrontado ante un atentado de este tipo, junto con el papel que desempeña la UE en el escenario. Como punto de inflexión se encuentra el Plan de Acción de 2009, sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear en la UE, en la que se focaliza la atención en la respuesta comunitaria, el nivel de asociación y la especificidad operativa que la documentación evidencia.

El séptimo capítulo de la tesis ‘Instituciones de cooperación como agentes de cambio en la lucha contra el terrorismo’ se enfoca a la valoración de las agencias europeas más

importantes que de forma directa o indirecta colaboran con la lucha contra el terrorismo. La ejecución del capítulo incluye la visión legal documental así como la el mecanismo de actuación de determinada organizaciones. Cada agencia tiene objetivos y capacidades diferentes, de esta forma, no todos los apartados del capítulo se ajustan a una estructura, debido a la puntualización de cada agencia orientada a las labores contraterroristas. La primera en consideración es Europol, donde se valora el fenómeno terrorista a través de sus informes anuales, ubicando en perspectiva la tendencia terrorista y su evolución. Sucesivamente, se reflejan las agencias más judiciales: Eurojust y Red Judicial Europea, donde se aíslan las intervenciones hasta la fecha en materia terrorista, remarcando el bagaje de Eurojust en este campo, desde su nacimiento hasta nuestros días. Se incluye asimismo a la escuela de policía CEPOL, como nervio necesario para lograr una homogeneización entre las fuerzas de seguridad de los Estados miembro y su formación a favor de la lucha terrorista. Dentro del plano de defensa y política exterior encontramos a la Agencia Europea de Defensa como punta de la lanza hacia una industria potente e independiente europea. El primero de ellos se encarga de asegurar la eficiencia en presupuesto de defensa con el objetivo de optimizarlo y homogeneizar capacidades entre los Estados miembro. La investigación compila cómo se estructura la agencia para lograr una independencia futura en seguridad europea. En la finalización del capítulo, se dirige nuestra atención a la cooperación con otras organizaciones ajenas a la UE, pero tratando de dar un punto de vista novedoso a la investigación y recogiendo aquellas que han incrementado su relación con la UE: Interpol y ASEAN. Ambos actores diferentes entre sí y a la vez entre la UE, y de interesante trabajo conjunto de cara a la lucha del terrorismo transnacional. Dichas páginas perfilan la mayor operatividad de la primera organización referida y la necesaria cooperación con la segunda, dilucidando qué beneficios obtiene la UE sobre todas ellas para incrementar la seguridad en territorio comunitario.

## **G. Enfoque teórico**

### **La complejidad del Sistema Internacional para comprender las nuevas amenazas: terrorismo**

Para comprender el fenómeno terrorista en la actualidad es condición *sine qua non* el entendimiento del sistema internacional imperante, que ha evolucionado con gran celeridad en los últimos quince años, y donde hemos sido espectadores del cambio de poderes internacionales, la aparición de nuevos y agresivos actores y el surgimiento de amenazas que se han consolidado y marcado las agendas internacionales de las potencias más importantes del

globo<sup>15</sup>. Debemos explicar, por tanto, cuál es el sistema internacional al que nos enfrentamos y qué papel ha desempeñado el terrorismo en la modificación de dicho sistema internacional.

El sistema preponderante difiere radicalmente del acaecido décadas atrás, donde las potencias dominantes se dividían en dos grandes bloques, dando lugar a un orden claramente bipolar -EE.UU-Rusia-. La Guerra Fría perfiló un escenario fraccionado que, tras su fin, condujo a erigir a EE.UU como potencia hegemónica, estatus que ha visto mutar hasta compartir la hegemonía con países como China, Rusia y los BRICs<sup>16</sup>, como declara Hettne.

Podemos afirmar, por tanto, la multipolaridad del escenario internacional, visión compartida a lo largo de esta investigación y sobre la que se establece el análisis de la política antiterrorista de la UE, como un juego de fuerzas, normas e ideas que conllevan a políticas y acciones antiterroristas; consecuencia de un sistema multipolar en constante transformación y claramente globalizado.

La globalización e internacionalización de los conflictos y amenazas incide directamente en las políticas de los Estados, claro ejemplo de ello es el terrorismo. El punto de inflexión que promovió un cambio sustancial en la seguridad internacional fueron los atentados del 11 de septiembre de 2001, que ubicaron el terrorismo como amenaza global e iniciaron un movimiento de securitización de una de las más fuertes potencias del mundo, EE.UU, tendencia que se *contagió* al otro lado del Atlántico. La UE y sus Estados miembro emprendieron, por tanto, un proceso de modificación de sus prioridades que ha ido incrementando exponencialmente, erigiendo al terrorismo internacional como fenómeno a combatir dentro y fuera de las fronteras comunitarias.

Las amenazas se han globalizado, asimismo, han tendido hacia la asimetría, por lo que se complica el proceso de identificación, lucha e implementación de acciones para combatir dichas amenazas. Este paso evolutivo ha ido parejo a la ascensión de determinados actores internacionales no estatales, como los grupos terroristas, capaces de modificar la trayectoria y política exterior de un país, como ocurre con Al Qaeda, Estado Islámico, Al-Nusra y Boko Haram entre otros, organizaciones terroristas de mayor influencia política en la actualidad. Los

---

<sup>15</sup>Por potencia internacional se comprende, como Smouts indica, que se reputará aquel estado: « más o menos poderoso según su capacidad de controlar las reglas del juego en uno o varios ámbitos-clave de la competición internacional y según su agilidad para relacionar tales ámbitos para - alcanzar con ello una ventaja». CALDUCH, R.: *Relaciones Internacionales*, Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, 1991.

<sup>16</sup>HETTNE, B.: 'En Busca del Desarrollo Global', *Relaciones Internacionales Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) UAM*, n.º 28, Madrid, 2015, pp. 163-178.

Estados han dejado de cobrar el protagonismo pasado y se ven eclipsados por los citados actores no estatales así como actores transnacionales igualmente no estatales, que han empujado a al establecimiento de una sociedad internacional crecientemente estatocéntrica.

El escenario internacional vigente demanda una respuesta acorde a la versatilidad y globalización de las amenazas. Tanto la UE como los Estados miembro requieren de una visión más internacionalista que nunca, pasando por la cooperación a varios niveles y el multilateralismo institucional. Los gobiernos comunitarios, así como sus aliados, se muestran incapaces de defender sus intereses –en particular los políticos, económicos y de seguridad-, fuera de este contexto de interdependencia e inseguridad vigente. El escenario internacional, por tanto, se testimonia interdependiente y, por ende, más inestable.

### **Constructivismo como marco teórico para explicar la acción antiterrorista de la UE**

Siguiendo ahora con el enfoque teórico de la investigación, hemos optado en nuestra investigación por la perspectiva analítica y descriptiva para dar forma al estudio de la política antiterrorista llevada a cabo por la UE, declarando igualmente el constructivismo como línea explicativa que más se ajusta a la concepción de la realidad ofrecida.

Encontramos en la presente tesis una serie de aspectos que se adecúan a la explicación planteada por los autores constructivistas: el mundo se concibe como una construcción, en el cual las ideas compartidas, las prácticas y las normas permiten configurar el entramado, estructuras y condiciones que erigen el sistema internacional. En la actual investigación reconocemos que tanto las ideas como las prácticas de los Estados y actores involucrados deciden la percepción que la UE adopta frente al terrorismo, y en consecuencia, la política que por ello aplica. Dichas ideas y normas insertas en el sistema son los condicionantes del comportamiento de los propios actores implicados, así como de sus objetivos e intereses, como afirma Burchill<sup>17</sup>.

### **Constructivismo: aproximación teórica**

Para comprender de manera con mayor profundidad el objeto estudiado y el marco teórico empleado, debemos realizar una perspectiva histórica conceptual del constructivismo

---

<sup>17</sup>BURCHILL, S.: *The National Interest in International Relations Theory*, Macmillan, New York, 2005.

en las relaciones internacionales y constituir asimismo la relación identificada en esta investigación entre constructivismo y política antiterrorista de la UE.

Si realizamos una perspectiva teórica, podemos hablar de un giro constructivista, según afirma Mariscal<sup>18</sup>, como respuesta a los cambios históricos: desaparición del comunismo y de la URSS, fin de la Guerra Fría y el germen de la UE. Estos factores constataron las carencias manifiestas de las teorías preponderantes en el campo de las relaciones internacionales, empujando, de esta forma, un cambio hacia el constructivismo. Señalamos a los siguientes tres autores como los más representativos de la nueva teoría que supuso el constructivismo: Nicholas Onuf, Alexander Wendt y Friedrich Kratochwil.

Onuf acuñó por primera vez el término ‘constructivismo’ en 1989 y definió la vinculación existente entre palabras, hechos y mundo. Alexander Wendt perfiló las identidades de los actores construidas en las interacciones<sup>19</sup>. Por su parte Kratochwil explicó la vinculación entre las normas y reglas como sustrato para entender la intersubjetividad, que dio paso a la interpretación de la política como acción de sentido y los aspectos normativos relativos a ella.

El constructivismo, según Sodupe, nos ofrece una explicación válida del sistema internacional, entendido como una construcción humana que basa sus cimientos en ideas compartidas<sup>20</sup>. De esta forma los acontecimientos sociales son conocidos y dan lugar debido a la asignación voluntaria de conceptos y significados de manera intersubjetiva a circunstancias, acciones y objetos, hasta evocarlos colectivamente como una representación, que inmediatamente se transforma realidad social con efectos reales. La importancia del factor humano queda patente, donde la subjetividad de ser y las ideas no implican la no existencia de realidades tangibles, pero lo no material requiere de una conceptualización social que dé significado a tales realidades. Como consecuencia, las ideas surgidas se traducen en formas distintas que estructuran y condicionan el sistema internacional. Normas, culturas políticas, identidades, intereses, roles sociales, se insertan en un proceso de construcción. La UE interviene en dicha construcción social donde las normas establecidas y las ideas han resultado en una visión concreta de interpretación del terrorismo, que ha desembocado en su lucha por medio de la política contrterrorista comunitaria, siendo esta, a su vez, una realidad

---

<sup>18</sup>MARISCAL, N.: ‘Aproximaciones constructivistas a la UE’, *Cuadernos Europeos de Deusto*, Instituto de Estudios Europeos, nº 47, Bilbao, 2012, pp.17-40.

<sup>19</sup>ZEHFUSS, M.: *Constructivism in International Relations. The Politics of Reality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

<sup>20</sup>SODUPE, K.: *La Teoría de las Relaciones Internacionales a Comienzos del siglo XXI*, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 2003, pp. 161-166.

internacional construida socialmente<sup>21</sup>, como indica el teórico Hurd y cuyo planteamiento se ajusta a nuestra investigación y planteamiento teórico.

Destacamos la reciprocidad de los actores y las estructuras -construidas mutuamente- donde identificamos las estructuras o sistemas necesarios para la lucha antiterrorista nacidos fruto de los actores, y viceversa, pues los actores inmersos en el sistema comunitario afectan igualmente a los sistemas, modificándolos, creándolos y sirviéndose de ellos. Dentro del marco constructivista elegido, los actores y las ideas que portan son engendrados dentro de las estructuras sociales y estas estructuras sociales se generan a manos de los actores y sus ideas.

Declaramos la interconexión entre los actores clave en la lucha contra el terrorismo y la arquitectura europea empleada para combatir el terrorismo, ambas erigidas como entidades mutuamente construidas<sup>22</sup>. Dada la naturaleza eminentemente transnacional de la UE, el constructivismo se ajusta a la visión estructuralista de la organización y su funcionamiento, en donde los actores están socialmente contextualizados, desempeñando igualmente acciones sobre los escenarios donde operan<sup>23</sup>.

El constructivismo dota de gran importancia al cambio, que surge de manera intrínseca, en parte, debido a la naturaleza intersubjetiva de los elementos más relevantes como las ideas, los intereses, los actores, los valores, las identidades y las estructuras: todas ellas nacidas en el proceso de la intersubjetividad. De tal forma que la flexibilidad de los conceptos anteriores y su evolución o modificación repercute en la manera en la que la estructura se mantiene, cambia o se sustituye, al igual que la política antiterrorista se modifica según los actores actúan y según los contextos de tales actores; influidos a su vez por otros actores endógenos con capacidad de operación. Igualmente, el conocimiento de la realidad constructivista nos sirve en la investigación para dar explicación a lo que entendemos por realidad, pues la teoría constructivista afirma que el conocimiento de la realidad no atiende a la un contexto objetivo *per se*, sino que se adecúa y advierte a las circunstancias del mundo, para dar explicación a dichas circunstancias.

Esta visión presenta división entre los denominados positivista y los post-positivistas dentro del seno del constructivismo. Los teóricos positivistas defienden un sistema internacional socialmente construido que, debido a su conformación, es proclive a las hipótesis

---

<sup>21</sup>HURD, I.: 'Constructivism', *The Oxford Handbook of International Relations*, REUS-SMIT, C. y SNIDAL, D. Ediciones, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 305.

<sup>22</sup>SODUPE, K. : *op. cit.*, p. 176.

<sup>23</sup>MARISCAL, N.: *op. cit.*, pp. 17-40.

erróneas y las generalizaciones o universalizaciones. Por el contrario para los autores corrientes post-positivistas los elementos y datos presentes en la vida social no pueden presentarse de una manera completamente objetiva ni son objetivables, así como tampoco son los observadores absolutamente independientes del objeto que se valora.

La idea de poder constructivista sirve igualmente para ofrecer explicaciones a nuestra investigación. Partimos de la base de que el poder y la cultura se condicionan de forma inevitable, como así indican Dahler y Holtz, pero surge la pregunta de hasta qué punto se produce este condicionamiento. A lo largo de la tesis se refleja la estrecha relación entre poder y cultura vinculada a la política, debido a que determinados actos culturales en la práctica política tienen un impacto directo con el poder y viceversa.

Igualmente, Holtz y Dahler analizan la identidad como construcción cultural vinculada al mecanismo de poder, y puntualizan sobre un aspecto muy interesante desgranando que en las relaciones de poder y las identidades<sup>24</sup> se identifica un nexo concreto que se sustenta en ideas e intereses. A través de esta relación se vislumbra la compleja formación de las ideas, asumiendo que las ideas en sí mismas se conforman como una creación humana propia, que emana de la capacidad de los seres humanos para enjuiciar y objetivar determinadas acciones, situaciones y hechos. Para ello, son precisas unas pautas que permitan emitir juicios y valoraciones, valoraciones que dependen directamente de un sistema de coordenadas culturales para su ordenación, que los seres humanos empleamos consecuentemente en las circunstancias correspondientes<sup>25</sup>.

Tanto Kratochvíl como sus teóricos afines han analizado las relaciones de poder en el continente europeo, contraponiendo asimismo constructivismo y racionalismo, donde enjuician las posiciones entre ambas corrientes y defienden la posibilidad de combinar teorías a la vez que conciliarlas o emplearlas al mismo tiempo. Fruto de esta composición nace una tipología de cuatro combinaciones de constructivismo y racionalismo que aplican a la observación de las relaciones entre actores y participantes externos a la UE y la UE. Las mencionadas tipologías se ajustan al estudio de la política europea de vecindad, ofreciendo una particular visión que explica la mutación de los países vinculados a la política europea de vecindad (Georgia,

---

<sup>24</sup>Identidades en su mayoría las identidades grupales.

<sup>25</sup>Como expresan Holtz y Dahler en su obra: 'Este nexo entre identidad y poder para la influencia del sistema de coordenadas culturales se puede transcribir como política de identidad'.

<sup>25</sup>HOLTZ, A. y VON DAHLERN, N.: *Kultur, Macht, Politik. Konstruktivismus und die politische Beziehung von Kultur und Macht*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010, p. 144.

Ucrania y Moldova), que presentan una modificación en su política de identidad. De tal manera que han invertido su comportamiento de un deseo inicial de pertenecer a la UE hacia una tendencia al pragmatismo, hacia la adquisición del mayor beneficio.

### **Vinculación entre constructivismo y UE: aplicación al objeto de estudio**

El terrorismo es una amenaza abordada desde varias perspectivas, en las cuales las ideas, como venimos remarcando, juegan un importante papel, pues dan forma a la amenaza y la definen, dibujando las necesidades para combatirla, afectando en consecuencia a las políticas antiterroristas de los Estados miembro y demás actores internacionales.

Acorde con Ruggie, el constructivismo observa la importancia que desempeña la conciencia humana en la vida internacional<sup>26</sup> y, en nuestro caso, la conciencia humana determina, en parte, la forma en la que se aborda el terrorismo en el mundo occidental, socialmente construido. Esta afirmación nos sirve para validar el empleo del constructivismo para la sucinta investigación, pues la conciencia humana y sus ideas adaptadas e implantadas en la sociedad ilustran la diversidad de interpretaciones que tienen determinados grupos, de naturaleza terrorista para algunos actores y formaciones políticas para otros, como es el caso de Hamas.

Según Wendt, los intereses están constituidos por ideas que, al mismo tiempo, están constituidos por las ideas compartidas o la cultura presente en el sistema internacional, como hemos avanzado. Ergo se aplica a nuestro caso que el modo en el que se aborda el terrorismo por parte de la UE es fruto de una construcción social y responde a intereses, que no son sino el resultado de las ideas de los actores que intervienen en el escenario internacional europeo. De la misma manera, los Estados demuestran sus intereses, también compuestos por ideas, dichas ideas estructuran y modelan su postura frente a la seguridad, sus intereses como Estados y su intervención y compromiso con la UE. Como se expone en la presente investigación, los intereses entre actores son diversos y disponen de múltiples identidades, intereses dispares y en ocasiones contrapuestos, por lo que se afirma la línea expuesta por Hopf sobre la cual la atribución exógena y a priori de intereses de actores equivalentes y comunes a todos los Estados se declara inválida<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup>RUGGIE, J.: 'Constructing the World Policy', *Essays on international institutionalization*, Routledge, New York, 1998, p. 199.

<sup>27</sup>HOPF, T.: 'The promise of constructivism in International Relations theory', *International Security*, 1998, pp. 180-200.



Los Estados construyen ideas y percepciones dispares, que se materializan en políticas antiterroristas divergentes, no todos los intereses de los actores son ni equivalentes ni similares, aunque la amenaza terrorista sea común. La UE, por su parte, identifica determinadas percepciones que se convierten en actitudes políticas y posteriormente medidas y acciones operativas o teóricas. En el caso de sus Estados miembro, encontramos percepciones distintas de lo que se considera una amenaza prioritaria<sup>28</sup>, como el terrorismo, por lo que las medidas que se instauran son de distinta naturaleza, alcance y perspectiva.

El poder ejercido por los actores examinados en la tesis -Estados miembro, UE, EE.UU y organizaciones- se declara tanto material como discursivo, de tal forma que el comportamiento de los actores es el resultado del poder material en colaboración con normas institucionalizadas, estructuras ideológicas, prácticas sociales y redes intersubjetivas de conceptos<sup>29</sup>. Estudiamos el comportamiento de la UE en relación a los Estados miembro e instituciones, donde establecemos el poder relativo y el alcance real en la política antiterrorista que desarrolla. Comprender el poder y el interés de los actores observados pasa por exponer y desagregar las condiciones ideacionales de los propios actores<sup>30</sup>, por ello recurrimos a desgranar cuál es el poder fáctico y operativo de la UE como organización antiterrorista una vez establecidas sus estructuras de seguridad e ideacionales que posibilitan la creación de una política de lucha contra el terrorismo.

Aplicando la lógica del constructivismo, observamos que existen reglas generadas a nivel social, y que dichas reglas confieren determinadas actuaciones de comportamiento a personas, grupos y Estados. Si extrapolamos este planteamiento constructivista inferimos que las normas establecidas y el entramado que entre ellas conforman las diversas políticas contra el terrorismo de los Estados miembro y de la UE y, en consecuencia, el comportamiento de los citados actores. De la misma forma, las reglas que influyen en las acciones de individuos, grupos y Estados concatenan con el fenómeno terrorista en sí mismo y la evolución de los actos terroristas, los individuos implicados y todo el contexto general donde se desarrolla este complejo fenómeno, también se ven involucrados con las normas generadas. Conjuntamente, las reglas sociales afectan de manera directa e indirecta a aquellos actores inmersos en el escenario terrorista que, de manera voluntaria o no, son también promotores de medidas

---

<sup>28</sup>Los países del este de la UE no identifican el terrorismo como una de sus prioridades, así como tampoco los países nórdicos europeos.

<sup>29</sup>HOPF, T.: *op.cit.* p. 199.

<sup>30</sup>WENDT, A.: *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 96.

terroristas con efecto a corto, medio y largo plazo. A través de la metodología se ha localizado la variable dependiente, configurándose ésta como los objetivos, intereses e identidad intrínseca de los actores, dependientes por ello de las normas construidas, así como de las ideas, conceptos y acciones.

Según el constructivista Burchill identificamos desde el prisma constructivista que en el sistema internacional, tanto las estructuras de reglas como las ideas y conceptos, se erigen cruciales en la conformación de los intereses y la identidad propia de los estados implicados. Ergo “*shared ideas, beliefs and values exert significant influence in social and political action*”<sup>31</sup>. Dicha aclaración nos induce a inferir que la actuación de la UE en la lucha contra el terrorismo así como el comportamiento de los Estados miembro contra el terrorismo se eleva a niveles de construcción y conformación de una identidad internacional, además de su naturaleza como actores y su figura como miembros activos en el sistema internacional.

Si seguimos a Onuf entendemos que las normas sociales son el motor de empuje que consigue que individuos y sociedad se constituyan de manera recíproca. Nuestro entorno, la sociedad, está forjada a modo de pluralidad de organizaciones, instituciones; advirtiéndolo por instituciones un modelo de normas y acciones vinculadas<sup>32</sup>. Si extrapolamos lo definido a nuestro campo, observamos que el fenómeno de lucha contra el terrorismo como problema es una materialización de una acción construida, esto es, se ha decidido abordar deliberadamente la problemática terrorista para incluirla dentro de las agendas políticas de estados, organizaciones e instituciones internacionales, siendo la UE ejemplo de ello. No por ello queremos decir que todos los problemas presentes en el mundo y que afecten a la sociedad se conviertan en medidas, normas y políticas insertas en las políticas de los Estados, lo que nos lleva a inferir, acorde con Barnett y Finnemore, que dichos problemas no son objetivos, sino que son definidos de forma subjetiva y cimentados en la experiencia social<sup>33</sup>. En relación a estas afirmaciones, el terrorismo y las medidas contra el mismo se han establecido según un patrón que responde a la difusión de significados, normas de seguridad, control e intereses de organizaciones y Estados miembro para adherirse a las agendas internacionales de potentes actores internacionales.

---

<sup>31</sup>BURCHILL, S.: *The National Interest in International Relations Theory*, Palgrave Macmillan New York, 2005.

<sup>32</sup>ONUF, N.: ‘Constructivism: A User's Manual’, *International Relations in a Constructed World*, Nicholas Onuf y Paul Kowert Vendulka Kubáľkova Ediciones, New York, 1998.

<sup>33</sup>BARNETT, M y FINNEMORE, M.: *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, New York, 2004.

Desde la perspectiva constructivista a la que nos acogemos Esther Barbé ha declarado la subjetividad del sistema internacional siendo éste *“el resultado de un proceso intersubjetivo: es un conjunto de ideas, un cuerpo de pensamiento y un sistema de normas que han sido acordadas a nivel social en un momento y en un lugar determinado.”* Dicho sustrato ofrecido nos empuja a conceptualizar la realidad como algo subjetivo, una construcción voluntariamente relativa a falta de una realidad objetiva, en el que el sistema internacional se estructura por intereses, leyes, normas y valores cimentados, de esta manera, un principio fundamental de la teoría social constructivista descansa en la premisa *“people act towards objects, including other actors, on the basis of the meanings that the objectives have for them (...) It is collective meanings that constitute the structures which organize our actions”*. En la lucha contra el terrorismo, la UE actúa contra este fenómeno en consecuencia a qué objetivos persigue la organización, si estos objetivos cambian también cambiará la política antiterrorista. Si la UE busca erigirse como actor internacional, tener más peso y arrastrar consigo la voluntad de los Estados miembro en la lucha contra el terrorismo, dependerá de cómo los actores implicados conceptualicen el propio terrorismo y qué lugar implique dentro de sus agendas nacionales e internacionales.

Si desgranamos la teoría constructivista en las relaciones internacionales vemos que la formación de las identidades es uno de los pilares de dicha teoría. Las identidades en sí mismas son el resultado de una conjunción de principios y valores conjuntos y que progresivamente se han visto influenciados por causas culturales, históricas y coyunturales<sup>34</sup>. El caso de la UE aplicado a la teoría constructivista nos empuja a establecer que las ideas que los propios actores muestren hacia ellos mismos son indicativos de los intereses que los caracterizan, esto es, cómo se ve un actor a sí mismo influye directamente en los intereses que persigue. Ergo una modificación en la identidad de la UE por parte de la organización conllevaría inevitablemente a una modificación en su identidad y posteriormente en sus intereses. La política antiterrorista de la UE se ve circunscrita por la identidad misma de la organización, su capacidad de actuación, además de las limitaciones estructurales y coyunturales asociadas a la identidad. Sin una modificación de base en la identidad, la UE no puede abarcar los objetivos propuestos para su política antiterrorista y desempeñar su papel como actor internacional de peso en el mundo. Concatenando el constructivismo con nuestra investigación, ponemos de manifiesto cuáles son las identidades y los intereses reales –logrados o no- que desempeñan los *role players*: UE, Estados miembro, EE.UU e instituciones de cooperación en materia de seguridad y

---

<sup>34</sup> KOLODZIEJ, E.: *Security and International Relations*, Cambridge University Press, New York, 2005.

antiterrorismo. El constructivismo se ajusta asimismo a nuestra investigación en el sentido del estudio del cambio de la identidad de los actores implicados motivados por factores intrínsecos, endógenos, normas e ideas modificables que determinan la forma de intervenir de los actores y las medidas antiterroristas planteadas.

Debemos remarcar el carácter mutable de las sociedades, las normas, las regulaciones, así como las políticas entre actores, pero siempre dentro de la estabilidad de las reglas, que fluctúan interviniendo en las relaciones entre actores. Por ello las políticas antiterroristas son modificables y siguen atendiendo a intereses e identidades huyendo de la unilateralidad. Es erróneo atender a una concepción social de la estructura por sí misma, sin contar con los agentes operantes y las vías de actuación, comunicación y objetivos descritos por los mismos. Compartimos la visión teórica ofrecida por Kowert en la que el *todo* es el resultado del sistema: *“social structure by itself, cannot serve as the basis for a complete account of identity. Agents and their behavior must also be considered. (...)Constructivists maintain that social meanings, institutions, and structures are constructed out of practical linguistic rules”*<sup>35</sup>. El *todo*, en nuestro caso, se ve afectado por variados agentes que influyen con su comportamiento para que el terrorismo se materialice y combata desde distintos ángulos.

Si atendemos a la lucha contra el terrorismo desde un conjunto de medidas presentes en la sociedad actual comprendemos que la lucha en sí misma contra este fenómeno se conforma gracias a una construcción social de la realidad internacional en la que múltiples causas fundamentaron la conformación de la identidad, ideas y creencias de la necesaria lucha contra el terrorismo, empujada por estados e instituciones internacionales; y que, como resultado, ha nacido una identidad propia en la “lucha contra el terrorismo”, de elevada relevancia a nivel internacional. El discurso inserto en la lucha contra el terrorismo desemboca en la creación de perspectivas y jerarquización de actores, donde advertimos –en nuestro caso- una categorización de actores y funciones, donde los Estados miembro desempeñan una importante labor apoyados por la UE, y donde conjuntamente la UE reclama su poder, acotada por su identidad limitada en contraposición a los objetivos globales deseados. Observamos dicha exposición teórica bajo la línea expresada por el teórico Sanahúja en la que afirma: *“Los discursos o narrativas definen expectativas, jerarquizan actores, asignan roles y funciones, prescriben comportamientos y una norma social respecto a la conducta aceptable o punible, estableciendo de antemano incentivos y penalizaciones. Tienen también un importante papel*

---

<sup>35</sup>KOWERT, P.: ‘Agent versus Structure in the Construction of National Identity’ In *International Relations in a Constructed World*, ed. Nicholas Onuf y Paul Kowert Vendulka Kubálkova, New York, 1998, p. 103.

*constitutivo de los intereses, valores e identidades de los actores políticos y de las prácticas sociales en política exterior y en otros ámbitos”<sup>36</sup>.*

En referencia a organizaciones e instituciones vinculadas a la lucha contra el terrorismo, afirmamos que el poder de los citados agentes es notorio en la consecución de las políticas para combatir la amenaza, puesto que dichos actores influyen en intereses e identidades, modificándolas. De la misma manera repercuten en las identidades, regulaciones, conceptos, ideas y normas; junto con el escenario social y político vigente. De acuerdo con Wendt, las instituciones internacionales disponen de la capacidad suficiente para modificar identidades e intereses a través de sus estructuras generadoras de normas y regulaciones que, a su vez, disponen de las herramientas para generar valores y principios<sup>37</sup>. Esta visión entiende, asimismo, a las instituciones como una conformación y estructura constante con intereses de identidades insertos de dicha estructura, aseveración que establece una capacidad de actuación y modificación sustancial del sistema internacional.

Debemos remarcar de la misma manera que las instituciones no son producto de una construcción racional de sus intereses, como afirma Wæver, sino que las instituciones y los actores se constituyen unos a otros mutuamente<sup>38</sup>. Nuestra investigación recoge la política de lucha contra el terrorismo de la UE y comprende además las instituciones de cooperación involucradas en la misma, y cómo estas instituciones influyen de manera teórica y operativa en la realidad terrorista europea. Según el análisis de la lucha contra el terrorismo, el proceso de institucionalización de la lucha contra el terrorismo se supedita al diseño e implementación de valores e ideas que establecen de qué forma los Estados miembro y la UE deben proceder y cooperar.

---

<sup>36</sup>SANHAUJA, J.A.: ‘Narrativas del multilateralismo: efecto Rashomon y cambio de poder’, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 101, 2013, pp. 27-54.

<sup>37</sup>WENDT, A.: ‘Anarchy is What States Make of it: The social Construction of Power Politics’, *International Theory: Critical Investigations*, Macmillan Press, London, 1992, p. 135.

<sup>38</sup>WÆVER, O.: *Securitization and Desecuritization*, Columbia University Press, New York, 1995, pp. 56-86.

**PRIMERA PARTE:**

**HERRAMIENTAS DE LA UE**

**COMO ACTOR GLOBAL EN UN ESCENARIO CAMBIANTE**

## **CAPÍTULO I. POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UE COMO CONTEXTO DE SU ESTRATEGIA CONTRATERRORISTA**

### **1.1 Contexto estratégico internacional de la UE**

El proceso de integración europea ha establecido desde sus inicios las bases de una comunidad política, económica y social entre sus Estados miembro, sostenida en un modelo de paz único y en constante admisión de nuevos Estados miembro. Europa se erige como eje de estabilidad, según el cual la UE sigue siendo un baluarte de seguridad<sup>39</sup>, pese a la profunda crisis económica acontecida durante los últimos años. La ampliación se ha interpretado desde Bruselas como una extensión de la democracia y de la filosofía europeísta al resto del continente y una oportunidad de crecimiento estratégico, base para una Europa más relevante en el escenario internacional.

Acorde con el informe de implantación de la Estrategia Europea de Seguridad de 2008, la UE es cada vez más cooperativa y la tendencia apunta al establecimiento de una política de vecindad en creciente solidez, así como un marco consistente para las relaciones con los socios al sur y al este, como Arteaga indica<sup>40</sup>. Igualmente, desde 2003 la intervención de la UE ha dejado cada vez mayor huella en la resolución de situaciones de crisis y conflictos en lugares como Afganistán o Georgia. Por el contrario, el Informe de Implementación del 2008 no recoge la necesidad de cambio y adaptación de urgencia de políticas de vecindad más específicas, operativas y de mayor envergadura para atajar el complejo vecindario al que nos enfrentamos a raíz de las Primaveras Árabes. Europa ha reaccionado parcamente a los cambios sufridos al otro lado del Mediterráneo, y aunque defiende ser un actor activo en el panorama, no ha dejado patente su peso ni poder político durante los procesos de cambio.

Sin embargo, Europa –y la UE, como proyecto político común de sus Estados miembro–, se enfrenta a una serie de amenazas y desafíos ineludibles a su seguridad. En los últimos tiempos proliferan análisis sobre tendencias del contexto estratégico, así como sus implicaciones para la UE. Basta destacar algunos de sus aspectos esenciales, partiendo de impacto estratégico, como nos revela la crisis financiera internacional (o en su momento la

---

<sup>39</sup> Informe sobre la Implementación de la Estrategia Europea de Seguridad, diciembre de 2008.

<sup>40</sup> ARTEAGA, F., CHICO ZAMANILLO, D. DÍAZ FERNÁNDEZ, A., EGEA DE HARO, A., JIMÉNEZ, O., LASHERAS, B., MORENO, L., NAVARRO, V., ONTIVEROS, G., RAMOS, J.; SERRANO, A. y WESTENDORP, C.: *La UE ante los grandes retos del siglo XXI*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2010.

propia caída del muro de Berlín), que denota una actuación limitada, por lo que es necesario no caer en determinismo, menos aún en un entorno tan cambiante como es el que vivimos.

Dentro de la teoría de las relaciones internacionales se evidencia el crecimiento de la defensa del nacimiento de un orden multipolar, definido por la existencia de distintos actores regionales, algunos de ellos “emergentes”, como China o India, con intereses a menudo opuestos en aspectos como el control de recursos hasta el propio modelo político. Por el contrario, se mantiene la creciente importancia de aquellos actores no estatales y su papel en las nuevas amenazas a la seguridad, asimétricas (como el terrorismo internacional, seguridad cibernética, etc.) u otras como la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM), según afirma Haas <sup>41</sup>. Sin embargo, no solo existe la competición multipolar, sino también una cooperación en interdependencia, debido al proceso de globalización –se habla así de “interpolaridad”-. Otro riesgo a tener en cuenta, dentro de esta visión internacional, es la propia desglobalización, ante el preocupante crecimiento del proteccionismo y la inseguridad, como manifiesta Lavalée <sup>42</sup>.

La última década ha sido testigo de distintos desplazamientos de poder, hacia Asia <sup>43</sup>, pero también hacia actores no estatales, con capacidad de desestabilizar el orden internacional, tal y como mostraron los atentados del 11-. Entramos en la segunda década del siglo XXI con nuevos equilibrios de poder en gestación, no necesariamente irreversible, pero que sin duda cuestionan la continuidad del orden internacional surgido en 1945. La globalización, como señala el Informe sobre la Implementación de la Estrategia Europea de Seguridad, ha traído nuevas oportunidades, pero también ha hecho las amenazas más complejas e interconectadas y nuestra sociedad más vulnerable. Asimismo, acelera los cambios en el poder y muestra profundas diferencias de valores <sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup>Haas habla así de no-polaridad, destacando la co-existencia un tanto anárquica de diversos ejes de poder y cómo los Estados ya no concentran ese poder, distribuido irregularmente entre actores supra-estatales y otros a nivel inferior.

<sup>42</sup>LAVALLÉE, C.: ‘Les initiatives de l’UE hors PSDC : enjeux et conséquences potentielles pour les opérations de la France’, *Centre interarmées des concepts, doctrines et expérimentations (CICDE)*, 2013. Disponible en: [http://www.cicde.defense.gouv.fr/IMG/pdf/20140212\\_np\\_cicde\\_etude-chantal-lavallee.pdf](http://www.cicde.defense.gouv.fr/IMG/pdf/20140212_np_cicde_etude-chantal-lavallee.pdf)

<sup>43</sup>El Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional francés de 2008 afirma que el centro estratégico mundial se está desplazando hacia Asia, por lo que cualquier conflicto en la región tendría amplias consecuencias para la prosperidad y seguridad de Europa.

<sup>44</sup>“Durante casi dos décadas nuestros tiempos se vinieron como un apéndice –la era “pos-Guerra Fría”-. Muchos pensaron que nos estábamos aventurando hacia una sociedad global basada en ideales compartidos, y regulada por instituciones supranacionales el *soft power* sería más importante que los intereses y recursos de poder. Hay signos de que nos estamos moviendo en la dirección contraria”, TOJE, A.: *The EU, NATO and European Defence: a slow train coming*, EU Institute for Security Studies, 2008.



De cualquier forma, el contexto estratégico global es incierto; menos peligroso que la Guerra Fría, pero más inestable. El mundo no es hoy por hoy ni exclusivamente multipolar, ni tampoco suficientemente multilateral. Pero lo que la realidad nos demuestra es que no es un mundo seguro y que la capacidad de cambio es más rápida que las políticas y los mecanismos comunitarios señalan ser.

## **1.2 La UE ante un escenario internacional inestable: riesgos y amenazas a la seguridad**

En este nuevo contexto, adquieren singular relevancia *nuevas* amenazas como el terrorismo internacional, el fenómeno de la radicalización, la proliferación de ADM, la ciberseguridad, las revoluciones sociales, estados fallidos, conflictos regionales y el cambio climático<sup>45</sup>. Dadas las anteriores circunstancias extractamos en primer lugar, la profunda interconexión actual entre nuevas y viejas amenazas y desafíos a la seguridad. Por ejemplo, la conjunción de terrorismo internacional con la proliferación de ADM se define en la Estrategia europea de seguridad de 2003 como potencialmente la mayor amenaza a nuestra seguridad, amenaza que se verá reforzada por la evolución del propio terrorismo internacional, que gira hacia el *homegrown terrorism* y la radicalización desde Occidente, aspecto que se abordará en los próximos capítulos. Igualmente, han adquirido mayor urgencia asuntos vinculados con el deterioro climático, pobreza extrema y los conflictos modernos, particularmente en estados fallidos<sup>46</sup>. La comunidad internacional se ve obligada a combatir los efectos (p.ej. piratería en las costas de Somalia, Golfo de Adén, Estrecho de Malaka) y hacer frente a las causas últimas de tales conflictos, de difícil solución a corto y medio plazo. Esta compleja interconexión entre amenazas, desafíos y riesgos es una constante en las estrategias de seguridad nacionales de diversos Estados miembro de la UE, como Reino Unido o Francia<sup>47</sup>; donde se observa un enfoque más amplio en seguridad y se abordan las nuevas amenazas para adaptarlas a las políticas de seguridad.

Conjuntamente, y en relación con lo anterior, la distinción entre seguridad interior y exterior se torna de compleja delimitación. En la UE es tan importante el desarrollo de la

---

<sup>45</sup>En unos casos de amenazas en sentido estricto; otros constituyen desafíos, como la dependencia energética o el cambio climático, una distinción recogida en la EES.

<sup>46</sup>Tal y como afirma la estrategia, los desastres naturales, la degradación medioambiental y la competición por los recursos exacerban los conflictos, especialmente en situaciones de pobreza y crecimiento de la población; además, el cambio climático puede también conducir a disputas sobre rutas de comercio, zonas marítimas y recursos previamente inaccesibles, presentes en la EES de 2008.

<sup>47</sup>Por ejemplo, la reciente Estrategia de Seguridad Nacional de Reino Unido subraya la interdependencia de las amenazas, como terrorismo, crimen organizado o estados fallidos y de los actores de inseguridad subyacentes en un mundo “crecientemente interconectado”, como se refleja en la *National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World*, 2008.

cooperación policial, judicial y de inteligencia, como la política de defensa, un elemento inserto en la política moderna de seguridad integral<sup>48</sup>. Las nuevas amenazas han mutado, y los efectos de un ataque cibernético en infraestructuras básicas, por ejemplo, pueden ser tan devastadores como un ataque militar clásico o incluso mayores, opinión compartida por el teórico Forget<sup>49</sup>. Por ello, la EES insiste con acierto en la necesidad de acercar las dimensiones interna y externa de la seguridad. Otro factor añadido se basa en que, tal y como afirma la EES, “la primera línea de defensa será a menudo en el exterior”, requiriendo la combinación de distintos instrumentos: diplomáticos, económicos, misiones civiles de gestión de crisis, misiones militares o cívico-militares.

En el plano militar, en concreto, la necesidad de participar en misiones internacionales, ya sea en marco ONU, OTAN o UE, ha motivado un proceso de reforma generalizado de la defensa en Europa, con el fin de transformar los modelos convencionales de la Guerra Fría en fuerzas armadas expedicionarias, interoperables y altamente flexibles. Ergo la propia idea de la defensa se encuentra en modificación. Pese a las actuaciones convencionales de operaciones de paz o de gestión de crisis en sentido amplio, se mantiene el riesgo de escenarios propios de conflictos interestatales o asimétricos en general (donde intervengan Estados, actores no estatales como insurgencias o grupos terroristas).

Por otra parte, mantienen su importancia las amenazas sistémicas, como misiles balísticos<sup>50</sup>, que requieren instrumentos defensivos y de disuasión, propios de *hard security*. Por otro lado, seguridad, desarrollo y derechos humanos forman parte de nuevos conceptos sobre la seguridad colectiva, como la seguridad humana<sup>51</sup>, que ocupa un lugar central para la estrategia, incluida su plasmación en el principio de la responsabilidad de Proteger<sup>52</sup> (R2P, *responsability to protect*, por su siglas en inglés)<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup>Libro Blanco francés de la Defensa y Seguridad Nacional. 2008.

<sup>49</sup>FORGET, A.: ‘La sécurité européenne au prisme des pratiques’, *Études internationales*, 2012, pp.557-572. Disponible en: <http://www.erudit.org/revue/ei/2012/v43/n4/1013344ar.html>.

<sup>50</sup> Europa se encontrará en torno a 2025 al alcance de misiles balísticos desarrollados por nuevos poderes (Libro Blanco de Francia, 2008).

<sup>51</sup>Las Naciones Unidas dieron origen al concepto de la seguridad humana, pero en la práctica no fueron capaces de proporcionarla, ya que siguen sin resolución conflictos regionales de larga data como los de Israel- Palestina y Cachemira. La inacción ante las depuraciones étnicas y los genocidios en Rwanda y Bosnia debilitaron el apoyo internacional. El optimismo cedió lugar a un nuevo cinismo respecto de la disposición de los Estados Miembros a apoyar la Organización.

<sup>52</sup>Como recuerda la EES, no hay seguridad sin desarrollo, pero tampoco desarrollo posible sin paz y seguridad. De algunas de estas ideas se hacían eco informes de la ONU, como el Informe del Panel de Alto Nivel de NNUU sobre Amenazas, Desafíos y Cambio (2004).

<sup>53</sup>De algunas de estas ideas se hacía eco informes de la ONU, como el Informe del Panel de Alto Nivel de NNUU sobre Amenazas, Desafíos y Cambio (2004).

Las anteriores son algunas de las líneas esenciales del entorno de seguridad para el futuro inmediato, se hace preciso pensar en términos de posibles escenarios, crisis repentinas y planificación de instrumentos en consecuencia, incluidas las capacidades civiles y militares. Por ejemplo, protección de líneas de abastecimiento básicas, marítimas o terrestres; asistencia en emergencias civiles por desastres naturales o causados por el hombre; operaciones militares para protección de poblaciones en peligro, bajo principio de R2P o contra Estados que atenten gravemente contra el orden multilateral, etc<sup>54</sup>.

### **1.3 Intereses para la UE en el escenario de seguridad actual**

Europa continúa siendo un modelo de estabilidad, más allá de los problemas internos, estructurales y coyunturales arrastrados. No obstante, factores geopolíticos -en cierto modo exógenos- hacen que se encuentre frente a una situación de vulnerabilidad ante las amenazas y desafíos señalados. De esta manera, como enuncia Dumolin, en la nueva relación de poderes que se está produciendo –entre ellos, los no estatales-, Europa en su conjunto corre el riesgo de perder influencia global de forma irreversible; también en gran medida por factores endógenos, como es el deterioro de su competitividad económica, demográfica y su dependencia energética de terceros, muchos de ellos países inestables<sup>55</sup>.

A priori, tal y como afirma la Estrategia europea de seguridad de 2003, incluso en la era de la globalización, la geografía todavía juega un papel principal y la vecindad de la UE presenta diversos focos de inestabilidad. En este sentido, se establecen una serie de prioridades regionales para la política de seguridad de la UE, señalándose Oriente Medio (donde confluyen amenazas como el extremismo, proliferación, rivalidad regional, etc. sumados a la dependencia energética de la Unión); Balcanes, donde la estabilidad es frágil o el Cáucaso en su conjunto, fuente de distintos conflictos mal llamados “congelados” (como Nagorno-Karabaj), o el creciente extremismo en las repúblicas rusas del Cáucaso del Norte y, por supuesto, el Magreb tras la Primavera Árabe, así bautizada por los medios de comunicación.

El criterio regional, si bien necesario, no puede ser suficiente para evaluar los riesgos a la seguridad. Por ello, la estrategia afirma que Europa tiene intereses de seguridad más allá de

---

<sup>54</sup>ARTEAGA, F., CHICO ZAMANILLO, D. DÍAZ FERNÁNDEZ, A., EGEA DE HARO, A., JIMÉNEZ, O., LASHERAS, B., MORENO, L., NAVARRO, V., ONTIVEROS, G., RAMOS, J.; SERRANO, A. y WESTENDORP, C.: *La UE ante los grandes retos del siglo XXI*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2010.

<sup>55</sup>DUMOLIN, A.: ‘Crise financière et économie de défense : quelle solution ?’, *CSDP Newsletter*, 2010. Disponible en: <http://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/161687>.

su vecindad inmediata; sólo por mencionar algunos ejemplos, cabe subrayar Asia Central, el Sahel, Sudeste Asiático o el Ártico. Los intereses estratégicos europeos son hoy mayores y están expuestos a distintos riesgos, en las líneas señaladas antes, particularmente tras la ampliación. De esta forma, los gobiernos europeos tienen intereses estratégicos comunes en su vecindad inmediata, que reflejan las coincidentes prioridades establecidas por las estrategias de seguridad nacionales y en áreas más remotas. Es preciso remarcar que, aunque la percepción de las amenazas y riesgos a su seguridad no es idéntica entre todos los Estados miembro de la UE, todos ellos comparten en su conjunto esta situación de vulnerabilidad ante amenazas y riesgos.

Europa, en consecuencia, se enfrentará en las próximas décadas a distintas amenazas y desafíos: desde terrorismo internacional, proliferación de ADM, conflictos regionales en su vecindad inmediata y más allá, crimen organizado, etc. riesgos como grandes catástrofes en su seno y/o distintas emergencias civiles (incluidos ataques con ADM),<sup>56</sup> así como desafíos vinculados a la seguridad energética. Sin embargo, tal y como coinciden distintos estudios de prospectiva, factores socioeconómicos internos colocan a Europa en una situación de relativa desventaja ante el nuevo contexto. Cabe señalar así factores demográficos con el envejecimiento de la población europea, con los subsiguientes costes sociales; la pérdida de competitividad económica de Europa frente otros actores regionales o el aumento de nuestra dependencia energética del exterior<sup>57</sup>. Además, la crisis financiera y económica mundial está causando serios daños al protagonismo de Europa en el mundo<sup>58</sup>, así como en su propia estabilidad interna, a nivel político y social. En lo que concierne a la defensa, los recursos presupuestarios han decrecido desde el final de la Guerra Fría y se concentran fundamentalmente en pocos Estados de la Unión, como Alemania, Francia o el Reino Unido (quienes, a su vez, ya han recortado en defensa, como el resto de países europeos). En contraposición, observamos un aumento generalizado de los gastos en defensa de otros poderes

---

<sup>56</sup>En marzo de 2008, el Alto Representante y la Comisión presentaron un informe destinado al Consejo Europeo en el que se señala que el cambio climático es un "multiplicador de amenazas". Las catástrofes naturales, la degradación del medio ambiente y la competencia por los recursos exacerban los conflictos, especialmente en situaciones de pobreza y crecimiento demográfico, dando lugar a consecuencias humanitarias, sanitarias, políticas y de seguridad, que incluyen el aumento de las migraciones. El cambio climático puede asimismo dar lugar a conflictos sobre las rutas comerciales, las zonas marítimas y los recursos anteriormente inaccesibles.

<sup>57</sup>Por ejemplo: Agencia Europea de Defensa, *An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Need*, octubre 2006.

<sup>58</sup>“La crisis ha dañado la capacidad de Occidente; en 2009, por primera vez en la historia, las economías emergentes proveerán un 1% del crecimiento económico global y se espera que dentro de los próximos diez o quince años, generen más de la mitad de la producción mundial” (Hamilton y otros 2009).

como India, Rusia y China<sup>59</sup>. Un buen número de estas tendencias apuntadas no tienen por qué ser definitivas, pero sin duda colocan a Europa en situación de relativa debilidad para influir en los acontecimientos a la vez que tiene que hacer frente a distintas amenazas a su seguridad -algunas de las cuales han adquirido mayor urgencia en los últimos años y todas ellas son más complejas-.

#### **1.4 UEO como modelo de seguridad: una retrospectiva**

La UE Occidental fue instituida por el Tratado de Bruselas de 1948, aunque pronto quedó postergada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Washington, 1949). Resurge tímidamente durante la guerra del Golfo de una organización específicamente europea. Ello explica que el Tratado de la UE de 1992 considerase a la UEO como “parte integrante del desarrollo de la Unión”, de forma que le proporcionaría el acceso a una capacidad operativa y la secundaria en la definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común. Esta instrumentalización de la UEO se encuentra, no obstante, dificultada por los países integrantes de aquella.

En efecto, los países fundadores de la UEO fueron Reino Unido, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, a los que se unieron Alemania e Italia (1954). España y Portugal (1988) y Grecia (1995), con lo que suman diez los Estados miembro que lo son al mismo tiempo de la UE y de la OTAN<sup>60</sup>. Otros cinco Estados se encuentran en calidad de observadores (miembros de la Unión, pero no de la OTAN, excepto Dinamarca): Dinamarca, Irlanda, Austria, Finlandia y Suecia. Hay seis miembros asociados (miembros europeos de la OTAN, pero no de la Unión): Hungría, Islandia, Noruega, Polonia, República Checa y Turquía. Y finalmente, siete países asociados: Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Eslovaquia y Rumanía.

Entre la Declaración nº 30 relativa a la UE Occidental y las Declaraciones del Consejo de Ministros de Petersberg de 1992, se establecieron las líneas directrices en la relación de la UE con la UE Occidental. Así, se decidió la constitución de unidades militares dependientes de la UEO (EUROCORPS, EUROFOR, EUROMARFOR), la creación de una célula de

---

<sup>59</sup>Conforme a datos de Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), entre 1998 y 2008 hubo un incremento de un 45 por 100 en los gastos de defensa globales, atribuible a Rusia, China, India y EE.UU.

<sup>60</sup>Estos estados, a excepción de Grecia, realizaron la Declaración nº 30 al Tratado de la UE relativa a la UE Occidental, que profundiza las disposiciones del Tratado y esboza las previsiones del papel de la UE Occidental con relación a la UE, así como sus relaciones con la OTAN. Reformula, finalmente, la función operativa de la UEO con objeto de revitalizar y configurar una auténtica identidad europea de defensa.

planeamiento militar encargada de establecer programas de entrenamiento, mantener preparados los efectivos susceptibles de ser utilizados y preparar eventuales operaciones militares, las reuniones de Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos miembros de la UEO, así como una cooperación intensificada en materia de armamento, con vistas a la creación de una Agencia Europea de Armamento.

El Tratado de Ámsterdam clarificó las relaciones con la UEO al establecer que la UE recurriría a ella para poner en práctica las decisiones que tuviesen repercusiones en el ámbito de la defensa, para lo cual fijaría un mandato político. Mientras que el Consejo -de acuerdo con las Instituciones de la UEO- adopta las modalidades necesarias para permitir a los Estados miembro que lo deseen participar plenamente en la planificación y la toma de decisiones dentro de la UEO<sup>61</sup> quien, por su parte, la Declaración nº 3 aneja al Tratado de Ámsterdam tomó nota y reprodujo la Declaración de la UE Occidental sobre el papel de la UEO y sus relaciones con la UE y la Alianza Atlántica, adoptada por el Consejo de Ministros de la UEO el 22 de julio de 1997. En ella se recoge la necesidad de desarrollar una auténtica identidad europea de seguridad y defensa, siempre dentro de la Alianza Atlántica. La coyuntura geográfica era, igualmente, favorable a una profundización cualitativa pues, para entonces, la UEO incluía en distintas calidades (miembros, observadores, asociados) no sólo a todos los Estados de la UE sino también a los que eran candidatos a la adhesión a la UE.

En esta Declaración, la UEO se comprometía a poner en práctica las misiones de defensa que le solicitase la UE y a garantizar el derecho de todos sus Estados miembro a participar en estas misiones y a mejorar su cooperación con la UE. A tal efecto, coordinaría los procesos respectivos de consulta y de decisión, especialmente en situaciones de crisis; celebraría reuniones conjuntas de órganos competentes; armonizaría las presidencias; intercambiaría personal de las dos organizaciones; facilitaría el acceso de la UE (y especialmente de la Unidad de Planificación y Alerta Rápida) a sus recursos: célula de planeamiento, centro de situación de satélites; cooperaría en materia de armamento, así como la Comisión Europea.

El Protocolo nº1 anejo al Tratado de la UE sobre este artículo 17 emplazaba, además, a la UE para que, junto con la UEO, elaborase acuerdos de cooperación más intensa entre sí, en

---

<sup>61</sup> Decisión (1999/321/PESC) del Consejo, de 10 de mayo de 1999, relativa a las modalidades prácticas de participación de todos los Estados miembros en las misiones a que se refiere el apartado 2 del artículo 17 del Tratado de la UE en las que la Unión recurra a la UEO (DO nº L 123 del 23 de mayo de 1999, p. 14).

un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam<sup>62</sup>. El Consejo asumió el cumplimiento que como objetivo antes de finales de 2000 se integrasen las funciones de la UEO que fueran necesarias para que la UE cumpliera sus nuevas misiones en el ámbito de las misiones de Petersberg. La transferencia se realizó mediante la creación de un aparato político-militar en el seno de la Secretaría General del Consejo (Comité Político y de Seguridad, Comité Militar, Estado Mayor de la UE) inspirado en el de la UE Occidental. Además, los Consejos de Ministros de la UEO de Oporto (mayo 2000) y de Marsella (13 de noviembre de 2000) decidieron el traspaso a la UE del Centro de Satélites de Torrejón y del Instituto de Estudios de seguridad (en forma de Agencia europea). Como consecuencia de todo este proceso de transferencias, la UEO vio menguar su contenido hasta limitarse a asegurar la defensa colectiva y a cooperar en la industria armamentística.

Podemos aseverar asimismo, que por parte de la OTAN no interesaba mantener una UEO fuerte y con capacidad de defensa que pusiera en peligro la supremacía del control OTAN, por lo que este motivo fue también clave para que el futuro de la UEO se viera frustrado estrepitosamente. Finalmente, el 31 de marzo de 2010 la organización oficializó su disolución tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el desarrollo de la política de defensa en la UE. Sus actividades finalizaron por completo el 30 de junio de 2011.

## **1.5 Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)**

En el largo proceso de alumbramiento de la Política Exterior y de Seguridad común en el Tratado de Maastricht se procuró dotar a tal política de un contenido determinado con perspectivas más prácticas que teóricas y más adaptado al escenario en cambio.

El proceso estuvo marcado por una compilación de aspectos que abrían a la UE a una política exterior y de seguridad común más abierta y activa. De esta forma, el Gymnich de Asolo (Italia, octubre de 1990) procedió a elaborar una lista oficiosa de materias, comenzando por las relaciones políticas y económicas y la cooperación con la Unión Soviética,

---

<sup>62</sup>Decisión (1999/404/PESC) del Consejo de 10 de mayo de 1999, sobre los Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UE Occidental (DO N° L 153, de 19 de junio de 1999, p. 1) Los acuerdos versan sobre los siguientes puntos: A) mejora de la coordinación de los procedimientos de consulta y de toma de decisiones de la UE y de la UEO, especialmente, en situaciones de crisis; B) celebración de reuniones conjuntas de los órganos competentes de ambas organizaciones; C) armonización, en la mayor medida posible, de la secuencia de las Presidencias de la UEO y de la UE, así como las prácticas administrativas de ambas organizaciones; D) coordinación estrecha de las actividades emprendidas por los Servicios de Secretaría General de la UEO y de la Secretaría General del Consejo de la UE; E) permitir a los órganos competentes de la UE, entre ellas la Unidad de planificación de la política y de alerta rápida, el acceso a los recursos del Estado Mayor, del Centro de Satélites y del Instituto para la seguridad de la UEO; F) cooperación en el ámbito de armamento; G) garantizar una cooperación con la Comisión Europea; G) arreglos en materia de seguridad.

seguidamente se recogieron las relaciones políticas y económicas y la cooperación con los países de la Europa central y del Este. Se adjuntó el proceso de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (Cumbre de París de la OSCE, noviembre 1990), las relaciones con EE.UU y Canadá, las relaciones políticas y económicas con el espacio mediterráneo (incluidos Oriente Medio y Oriente Próximo), la política y la cooperación en el seno de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales y, finalmente, la participación en medidas de tipo humanitario. La preminencia manifiesta de los asuntos cercanos a la política europea es clara, efecto que hizo soslayar la carencia de aspectos también relevantes para Europa y no compilados durante el proceso, postura que compartimos con el internacionalista Kempin<sup>63</sup>.

Este elenco fue retomado por un informe del Consejo presentado al Consejo Europeo de Lisboa de 1992 que establecía prioridades a la acción de la Unión en función de intereses comunes a todos los Estados miembro; proximidad geográfica de una región o de un país, existencia de un interés importante en el que se asegure la estabilidad política y económica de una región o de un país y la apuesta en peligro de intereses de la Unión en materia de seguridad. Se identificaban así, desde el punto de vista geográfico, los siguientes objetivos: Europa central y oriental (en especial, la efímera Comunidad de Estados Independientes y los Balcanes), el Mediterráneo (el Magreb en particular) y Oriente Medio y las relaciones con EE.UU, Canadá y Japón. Desafortunadamente, ninguno de estos aspectos pudo ser reflejado en el articulado del Tratado de la UE. De ahí que el Consejo Europeo extraordinario, de 29 de octubre de 1993, estableciese -por primera y última vez- una lista de acciones comunes a adoptar en el marco de la PESC, como proclama Kempin<sup>64</sup>. Posteriormente, este intento de aproximación sistemática y programática al contenido de la política exterior de la Unión se abandonó a favor de las orientaciones generales. En cualquier caso, aquel Consejo Europeo, por lo pronto, estableció unas pautas a desarrollar mediante acciones comunes, que han determinado en gran medida el fondo y la forma de la Política Exterior y de Seguridad Común, y que establecen unos parámetros mínimos de actuación que versan sobre el fortalecimiento de Europa y su estabilidad y la actuación en Oriente Próximo, Sudáfrica, Rusia y la antigua Yugoslavia<sup>65</sup> pero con acotadas perspectivas de cara al vecindario de la UE.

---

<sup>63</sup>KEMPIN, R.: 'L'intégration différenciée peut-elle débloquent la PSDC ?', *Politique étrangère*, 2015. Disponible en: [http://www.cairn.info/resume.php?ID\\_ARTICLE=PE\\_151\\_0025](http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=PE_151_0025).

<sup>64</sup>*Ibid.*

<sup>65</sup>Promoción de la estabilidad y de la paz en Europa, se centra en la estabilidad, fortalecimiento del proceso democrático y de desarrollo de la cooperación regional en la Europa Central y Oriental. Un pacto de estabilidad que implica la resolución del problema de las minorías y el refuerzo de la inviolabilidad de las fronteras. El segundo aspecto abarca Oriente Próximo, donde se propone el acompañamiento del proceso de paz en el Oriente



Uno de los grandes retos que la PESC ha debido afrontar, en lo que a su contenido hace referencia, es la disyuntiva entre el pilar comunitario y el pilar intergubernamental: desde que en 1990 el Consejo Europeo de Roma afirmó que “ninguno de los aspectos de las relaciones exteriores de la Unión será en principio excluido de la política exterior Común”; se suscitó la problemática articulación de las relaciones exteriores de las Comunidades con las de la Unión, de la cual aquellas constituyen en gran medida su contenido y su operatividad. La estructura institucional única, según la cual las Instituciones comunitarias ejercen sus competencias sobre el conjunto de actividades de la Unión (evidentemente, en función de las disposiciones del Tratado de la UE), no es una respuesta a la dimensión orgánica del problema. Tampoco lo resuelve la cláusula de coherencia (art. 3 TUE), por la cual la Unión velará por la coherencia del conjunto de la acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo y cuya responsabilidad recae especialmente sobre el Consejo y la Comisión. Esto evidencia las distintas concepciones de la Política Exterior y de Seguridad Común, pues, mientras el Consejo considera en su actuación que en dicha política, en cuanto realidad autónoma, se subsumirían todas las proyecciones exteriores de las políticas comunitarias, en cambio otras instituciones, como la Comisión y el Parlamento conciben la PESC más bien como una más de las diversas políticas que permiten a la Unión actuar en el ámbito de las relaciones exteriores. Lo que resulta, sin duda alguna, más acorde con la compleja estructura de pilares del Tratado de la UE, ya que, como señala Liñán Nogueras, la PESC es una de las políticas y formas de cooperación establecidas por dicho Tratado: “forma parte de la UE, pero queda jurídicamente diferenciada de las Comunidades Europeas”<sup>66</sup>.

Dados los fundamentos teóricos de la UE, la Política Exterior de la UE no puede aspirar a suplantarse las políticas exteriores de cada Estado miembro. Como mucho, puede pretender una

---

Próximo mediante la movilización de los medios políticos, económicos y financieros de la Unión en apoyo a un plan de paz global. El tercer aspecto implica el país de Sudáfrica, con apoyo al proceso de transición democrática y multirracial en Sudáfrica mediante un programa coordinado de asistencia a la preparación de las elecciones y a su observación y mediante el establecimiento de un marco de cooperación adecuado para consolidar las bases económicas y sociales de la transición. El cuarto pilar comprende la Antigua Yugoslavia: búsqueda de una solución negociada y duradera del conflicto; contribución a la aplicación de un plan de paz y apoyo de la acción humanitaria. Ya por último, el Consejo centró su atención en Rusia ofreciendo apoyo al proceso democrático iniciado en Rusia, de acuerdo con los deseos de las autoridades rusas, envío de una misión de observadores con vistas a las elecciones parlamentarias del 12 de diciembre de 1993.

<sup>66</sup>“Separación entre la PESC y las CCEE que se encuentra uno de sus argumentos en su exclusión del sistema del Derecho Comunitario y en particular el virtud del artículo 46 del TUE que no incluye al Título V entre las disposiciones que están sujetas al control jurisdiccional del TJCE, perfilando su vaga diferenciación en relación a las actividades comunitarias’ en, MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN HOGUERAS, D.J.: *Instituciones y Derecho de la UE*, McGraw-Hill, Madrid, 1999.

armonización de las mismas. El verdadero contenido de la política Exterior de la Unión sería la proyección exterior de la UE en cuanto a tal. De ahí la interdependencia entre ambas: las carencias de la PESC no hacen más que evidenciar la ausencia de integración de la UE, situación enunciada asimismo por Lewis<sup>67</sup>. En cuanto al objeto o contenido de la Política Exterior de la UE, se puede realizar una aproximación negativa y positiva del mismo: desde un punto de vista negativo, sólo las cuestiones internas de los Estados miembros o las relaciones bilaterales continúan excluidas de esta Política, no existen, pues, limitaciones geográficas ni temáticas. Ahora bien, estas dos últimas dimensiones caracterizarían el contenido positivo de la Política Exterior de la UE. Su objetivo último sería la protección de los intereses y valores de la UE, objetivo que viene formado por consideraciones geográficas y temáticas, de ahí que, por un lado, se ha hecho un especial hincapié en la ampliación de la UE, de forma que ésta, al designar países candidatos, intente proyectar su estabilidad sobre los mismos. Por otro lado, como enuncia Alcaide<sup>68</sup>, la defensa y promoción de los derechos humanos constituye una de las grandes motivaciones de la actuación exterior de la Unión. En consecuencia, la Política Exterior de la UE presentaría una serie de ejes fundamentales: la protección de los intereses y valores de la UE, la ampliación de sus Estados miembro, los derechos humanos y la salvaguarda de la propia política de defensa europea.

Desde el punto de vista temático, la protección de los valores de la Unión implica, como consecuencia, la promoción de los mismos. La cristalización de este objetivo es la protección de los derechos humanos, que informa toda la acción exterior de las Comunidades Europeas y, en este caso, de la UE. Tal y como ella misma se expresó en la Conferencia mundial sobre derechos humanos (Viena, 1993), la universalidad de los derechos humanos es el principio central en el que se basa su actuación. Asimismo, se erige como corolario de este componente valorativo la defensa de la democracia y del Estado de Derecho, supuestos que se han exteriorizado en la conocida como cláusula de “derechos humanos” en los acuerdos con terceros países, de forma que todo acuerdo de la Unión por el que se establece una cooperación o una asociación contiene una cláusula democrática que llega incluso a contemplar la suspensión del acuerdo en caso de violación grave de los derechos humanos<sup>69</sup>. Igualmente, las negociaciones respecto a la ampliación se supeditan, en general, al respeto de los derechos

---

<sup>67</sup>LEWIS, I.: ‘Union Européenne comme Acteur International Vingt Ans après Maastricht: Le Service Européen pour l’Action Extérieure et le Défi d’une Diplomatie Cohérente et Efficace’, *Québécoise de Droit Int’l* 73, 2012. Disponible en: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/revue2012&div=44&id=&page>.

<sup>68</sup>ALCAIDE, J.: *Las actividades terroristas ante el Derecho internacional contemporáneo*, Madrid, 2002.

<sup>69</sup>Estimándose que hoy día la cláusula se aplicaría, vía acuerdos con las Comunidades Europeas, a más de 120 países.

humanos, del régimen democrático y del Estado de Derecho y en algunos casos (Turquía) condiciona incluso el estatus del país respecto a la Unión. El Informe Anual del Consejo al Parlamento<sup>70</sup>, señala que la Unión seguirá apoyando las medidas adoptadas a favor de la abolición de la pena de muerte y los progresos alcanzados con vistas a intentar constantemente los derechos humanos en la acción exterior de la Unión.

Uno de los mayores “esfuerzos” políticos y presupuestarios, desplegados por la UE en el marco de su apoyo a la democracia es la actuación relativa a las misiones de apoyo y observación de procesos electorales. Entre los ejemplos de observación electoral de la UE merece la pena destacar el caso de Rusia, Sudáfrica, Palestina, Bosnia y Herzegovina y Nigeria. El acceso de la Unión ha llevado al Consejo a adoptar unas líneas directrices, por un lado, sobre criterios comunes de selección de observadores de elecciones y, por otro, sobre la política de la UE en materia de observación electoral. En este contexto de consolidación del Estado de Derecho y del respeto de los derechos humanos, el Consejo adoptó el 11 de junio de 2001 una posición común relativa a la Corte Penal Internacional. Su objetivo es respaldar, en primer lugar, la pronta entrada en vigor del Estatuto de Roma que la instituye y, en segundo lugar, el establecimiento de la Corte.

Desde el punto de vista geográfico, ni la PESC ni la PESD presentan limitación alguna. La intensidad en las relaciones se centra, evidentemente, en el ámbito de la ampliación de la UE, aunque esta prioridad u orientación de la política exterior no suponga la aplicación del Título V del TUE a la misma, dado que aquella se articula jurídicamente a través de las Comunidades Europeas, como sostiene Lewis<sup>71</sup>. No obstante, fue el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 el que estableció los criterios políticos de la ampliación y el que sentó las bases de lo que sería el Pacto de Estabilidad para Europa. Posteriormente se aprobaría el Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental y se crearía la Asociación Euromediterránea en la Declaración de Barcelona.

## **1.6 De la PESC a la PESD: un avance más teórico que operativo**

Europa se encuentra en la segunda década del siglo XXI en un contexto mundial muy distinto al que surgió con el Tratado de Maastricht, que sentaba las bases para una política exterior y de seguridad de la UE. El presente período se caracteriza por un marco complejo

---

<sup>70</sup>Informe adoptado por el Consejo el 10 de abril de 2000 (DO nº C 172, de 18 de junio de 1999).

<sup>71</sup>LEWIS, I.: *op. cit.* Disponible en:

<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/revue2012&div=44&id=&page>.

debido a diversos factores geopolíticos, económicos e incluso demográficos. Durante los años noventa el mundo internacional respondió a la desaparición de la política de bloques adoptando Maastricht, que constituía a la UE como paso representativo hacia una unión política, acorde con una ascendente unión económica y monetaria. El objetivo de entonces era fortalecer su peso en el nuevo escenario internacional, hecho que ya era una realidad en el plano económico y del comercio. Para impulsar el papel de la UE en el mundo, los líderes europeos concibieron la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), heredera de la Cooperación Política Europea de los años setenta y ochenta. La PESC, por tanto, incorporaría un elemento de defensa; dicha política de seguridad comprendería la definición progresiva de una defensa común, que en su caso llevaría –según se planteó– a “una defensa común”, siempre y cuando esa fuese la voluntad y el objetivo a gran escala de todos los Estados miembro.

Pero la realidad había demostrado en las guerras de los Balcanes que los europeos no estuvieron a la altura y mostraron su incapacidad de actuación de forma autónoma y coherente ante crisis internacionales. En particular, en el plano político-militar, se mostró la insuficiencia de los Estados miembro para mediar y participar decisivamente en conflictos ocurridos en plena Europa, como Kosovo; acontecimientos que demostraron la falta de liderazgo y la necesidad de actuación externa, como fue la actuación norteamericana a través de la OTAN. Dichas circunstancias, junto con las ambiciones de la organización de otorgar a Europa su propio sistema de defensa, nos llevaron hasta una segunda etapa en este campo, estableciéndose en 1999<sup>72</sup> la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)<sup>73</sup>. La PESD sería el embrión de esa futura Europa de la seguridad y defensa, dotando a la Unión de los medios civiles y militares para actuar de forma autónoma en la escena internacional, al menos en teoría.

La PESD ha experimentado no pocos avances, como primer paso hacia una cultura estratégica compartida, en 2003 el Consejo Europeo aprobó la Estrategia Europea de Seguridad (EES), también denominado “Documento Solana”, que lleva por nombre “Una Europa segura en un mundo mejor”<sup>74</sup>. Posteriormente, fue actualizada en 2008 bajo la presidencia francesa. La EES define las amenazas y desafíos básicos a los que se enfrenta Europa (como

---

<sup>72</sup>Consejo Europeo de Colonia (junio 1999), este el impulso político vino en parte a raíz del acuerdo franco-británico en St. Malo (1998).

<sup>73</sup>En el Consejo Europeo de Colonia, los Jefes de Estado o Gobierno de los países miembro decidieron “dotar a la Unión con una capacidad de acción autónoma, respaldada por una fuerza militar creíble, los procedimientos para decidir su utilización y la disposición necesaria para llevarlo a cabo, sin perjuicio de las acciones de OTAN”. En Tratado de la UE, Título V, Artículo 11.1. “*La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común que abarcará todos los ámbitos de la política exterior de seguridad...*”

<sup>74</sup>Consejo Europeo, *Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo internacional –tarea que nos compete-, conflictos regionales o seguridad energética) y señala una serie de objetivos generales para la UE, como la garantía de la seguridad en su vecindad y el fomento de un multilateralismo eficaz, aspectos identificados igualmente por Deschaux-Dutard<sup>75</sup>. La EES defiende una visión moderna y cooperativa para encarar tales desafíos y se fundamenta en el equilibrio y aplicación acorde de los distintos instrumentos de la acción exterior de la UE, en coherencia con los de seguridad interna.

Dentro de la PESD, la UE ha iniciado distintas misiones civiles y alguna de carácter militar (de observación, mantenimiento de la paz, estabilización, etc.) en regiones como Balcanes, África Subsahariana, Cáucaso o el Índico, a través de la operación Atalanta contra la piratería marítima, por ejemplo. Estas misiones PESD a menudo se han desarrollado en asociación con otras organizaciones internacionales como la ONU o la OTAN. La Unión se ha dotado además de las bases del marco institucional de la PESD, en la Secretaría General del Consejo (como el Estado Mayor Europeo, EUMS), el Comité Militar o la Agencia Europea de Defensa (AED). Todas las misiones encomendadas no han tenido un alcance comparable al de otras potencias como EE.UU, donde ha que dado patente las posibilidades y las perspectivas acotadas de la UE como organización y como concepto de defensa común.

La PESD, grosso modo, ha ayudado a fortalecer el papel de la UE a nivel internacional y transformarla en un actor en gestión de crisis, como demuestra su creciente demanda de misiones y/o apoyo logístico por organizaciones como Naciones Unidas o la Unión Africana. Que la UE pueda poner en marcha sus propias misiones y, en algunos casos, movilice los recursos militares de los Estados miembro, era poco probable hace 15 años. Se exhiben, por tanto, los aspectos positivos de una PESD teórica e institucional. No obstante, más de una década de PESD también ha puesto de manifiesto serias deficiencias en lo que tiene que ver con las capacidades militares y civiles de los Estados europeos y, sobre todo, en su nivel de ambición y compromiso real. La falta de personal necesario que cubra los huecos que demandan determinadas misiones<sup>76</sup> son muestra de las debilidades logísticas y estructurales presentes, pero también de la falta de voluntad política y visión conjunta a largo plazo. El resultado primero de la falta de voluntad política es la disminución de credibilidad de la UE

---

<sup>75</sup>DESCHAUX-DUTARD, D.: 'L'Union européenne et ses dépenses militaires : mise en danger ou hyper soft power ?', *La Revue Internationale et Stratégique*, n.96, 2014. Disponible en: <http://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategie-2014-4-page-77.htm>.

<sup>76</sup>Como la de policía en Afganistán, EUROPOL, o el atraso en provisión de medios militares, como helicópteros para la misión de Chad.

como actor internacional de primer orden, como mantiene el profesor de relaciones internacionales Herrero de Castro<sup>77</sup>. Gran número de estas deficiencias y contradicciones son achacables a la falta de una verdadera PESC entre los Estados miembro, ya sea frente a Rusia o a la hora de intervenir en conflictos como el de Congo, Mali o Darfur. Con frecuencia las divergencias (uso de la fuerza, proyección de poder en el exterior, etc.), intereses nacionales y prioridades de los Estados europeos prevalecen sobre sus intereses comunes y ambiciones colectivas; motivos que nos acompañarán a lo largo de nuestra investigación<sup>78</sup>.

El actual Tratado de Lisboa supone un paso adelante pues, permite a la Unión dotarse de una serie de mecanismos e instrumentos que potencialmente disponen de la capacidad para impulsar la Política Común de Seguridad y Defensa, como parte de una reforzada PESC bajo el liderazgo de un Alto Representante/Vicepresidente de la Comisión y el Servicio de Acción Exterior de la UE. No obstante, los avances institucionales son insuficientes si no hay una mayor convergencia estratégica y voluntad política compartida entre los Estados miembro, en torno a la necesidad de actuar de forma colectiva para proteger sus intereses y valores comunes, más allá de los intereses nacionales.

## **1.7 PESD: aplicación desigual en una Europa dividida**

Si la UE y sus Estados miembro quieren avanzar hacia una Política Común de Seguridad y Defensa conforme al Tratado de Lisboa, es preciso en primer lugar abordar los límites (institucionales, políticos, etc.) de lo que ha sido la PESD en su primera década y, en líneas generales, los problemas básicos de la defensa en Europa.

### **1.7.1 Nivel político-estratégico**

En primer lugar, no existe una visión compartida en Europa o nivel de ambición común sobre cuáles deben ser los objetivos fundamentales de la seguridad y defensa europea. Definir objetivos en capacidades civiles y militares no crea una verdadera política de seguridad; tiene que ser resultado de la misma, como sugiere Battis<sup>79</sup>. La Estrategia Europea de Seguridad es un primer paso en ese sentido, pues establece unas pautas generales, amenazas y desafíos

---

<sup>77</sup>HERRERO DE CASTRO, R.: *La UE ¿un actor global? en La Política Exterior de Seguridad y Defensa común de la UE II*, Antonio Marquina Ediciones, Madrid, 2010.

<sup>78</sup>ARTEAGA, F., CHICO ZAMANILLO, D. DÍAZ FERNÁNDEZ, A., EGEA DE HARO, A., JIMÉNEZ, O., LASHERAS, B., MORENO, L., NAVARRO, V., ONTIVEROS, G., RAMOS, J.; SERRANO, A. y WESTENDORP.: *op.cit.*

<sup>79</sup>BATTIS, S.: *Les relations transatlantiques dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : l'Alliance atlantique face à l'émergence d'un acteur stratégique européen (1989-2009)*, Thèse de doctorat en Science politique. Disponible en: <http://www.theses.fr/2012PA020056>.

básicos y principios fundamentales de guía a la naciente política de seguridad europea, y la acción exterior de la UE en su conjunto. Pero requiere un posterior desarrollo en cuanto a sus implicaciones en el ámbito concreto de la seguridad y defensa: qué amenazas y escenarios principales, qué criterios de intervención en el exterior y qué tipo de asociaciones con otras organizaciones internacionales en esta área para alcanzar objetivos, etc.

La Unión ha puesto en marcha gran número de misiones PESD, en efecto, y se ha convertido en un actor internacional de gestión de crisis, en breve espacio de tiempo. Pero a menudo ha actuado sin claros criterios de intervención en determinadas crisis o prioridades. El retraso en despliegues de personal y capacidades, no menos las civiles –en teoría el gran valor añadido de la UE como “soft power”- han puesto en entredicho el verdadero compromiso político de la UE, más allá del puntual terreno y en la solución de la crisis concreta.

En general, la UE sigue actuando en base a un mínimo común denominador y, dadas las diferencias entre sus Estados miembro, poniendo más énfasis en el proceso y forma que en las cuestiones de fondo. Georgia puede ser un ejemplo (desarrollo de una misión civil, desplegada con rapidez, pero con la el complejo problema que divide a los Estados respecto a una política exterior frente a Rusia). Parte de este resultado se debe a la falta de una verdadera política exterior europea, una PESC sólida, juicio que compartimos con el teórico Blanquet<sup>80</sup>. La PESD ha adquirido cierto estatus autónomo, lo que puede aportar ciertos resultados a corto plazo (no menos, el factor estabilizador de muchas misiones PESD), pero presenta grandes limitaciones de cara al impacto real de la política europea, si no hay un verdadero consenso o compromiso detrás (Kosovo tras su independencia, o Afganistán son ejemplos de ello). A su vez, la UE es objeto de críticas debido a su capacidad limitada de reacción ante eventos o crisis, adoleciendo de una estrategia clara ante las cuestiones básicas de la seguridad del siglo XXI (relaciones con grandes actores regionales, condiciones del uso de la fuerza, etc.), razón por la cual la PESD carece de naturaleza estratégica pesada.

Desde otro punto de vista, en este espacio de tiempo la UE ha dado los primeros pasos hacia una cultura de seguridad compartida, reflejada en la EES y dando lugar a valoraciones de misiones PESD positivas<sup>81</sup>, en palabras de Robert Cooper. No obstante, es probable que eso

---

<sup>80</sup>BLANQUET, M.: ‘La prise de décision dans la PESC : un mode de fonctionnement intergouvernemental controversé’, *Centre d’études sur la sécurité internationale et les coopérations européennes*, 2011, pp.157-176. Disponible en: <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00974401/>.

<sup>81</sup>Como sostiene el teórico Robert Cooper, ninguna de las misiones PESD ha salvado el mundo pero han salvado vidas, pero han logrado mejorar la situación.

no sea suficiente en los próximos años, particularmente si en efecto los europeos quieren influir más en los eventos globales –y también que Europa sea más capaz y eficaz.

Finalmente, a pesar del lenguaje del tratado sobre una futura política de defensa común, incluida una defensa común cuando exista el acuerdo unánime entre los Estados miembro, esta idea continúa siendo una aspiración futura, visión que compartimos con Blanquet<sup>82</sup>. No ha habido un esfuerzo continuado sobre cuáles debieran ser los elementos de este pilar de defensa de la UE, ni cómo complementarlos con la OTAN, de modo que se retuerce la seguridad de Europa en su conjunto.

### **2.7.2 Nivel institucional y decisorio**

La PESD sigue careciendo de un soporte institucional sólido, en todos y cada uno de los aspectos desde la toma de decisiones, el nivel estratégico, planificación y puesta en marcha de operaciones, seguimiento de compromisos adoptados, etc. El problema matriz evidenciado en la PESD y en su posterior PCSD es la falta de un impulso político continuado, encabezado por los propios Ministros de Defensa de la UE, no menos en un aspecto crucial como es en la cooperación y armonización de capacidades militares. El actual sistema de contadas reuniones informales al año de dichos ministros, además de la Junta Directiva de la AED, es un obstáculo en el establecimiento de una verdadera PCSD, política que además compete cuestiones clave de responsabilidad de aquéllos como el envío de soldados y equipos.

Igualmente, se erige como manifiesta carencia la ausencia de un sistema adecuado, permanente de planificación y dirección de misiones. El actual, donde o bien la UE recurre a los medios OTAN, en virtud del acuerdo de Berlín Plus, o a los acuarteles generales puestos a disposición por los Estados miembro, merma tanto la autonomía de la Unión como su eficacia a la hora de llevar a cabo misiones (pérdida de continuidad –y de tiempo preciso en el nivel operacional-. De lecciones aprendidas, etc.). Por ello este sistema ha sido criticado como desequilibrado, con escasa correlación y cambiante.

La ausencia de un presupuesto adecuado, dado que las misiones militares, salvo un limitado porcentaje de gastos establecidos como comunes por el Mecanismo *Athena*, son financiadas por los Estados participantes (conformes al principio *cost lie where they fall*). En un sistema profundamente poco incentivador, sobre todo en tiempos de crisis, pues los Estados que contribuyen (y arriesgan políticamente) han de correr con casi todos los gastos. La PESD

---

<sup>82</sup>BLANQUET, M.: *op.cit.*, pp.157-176. Disponible en: <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00974401/>.



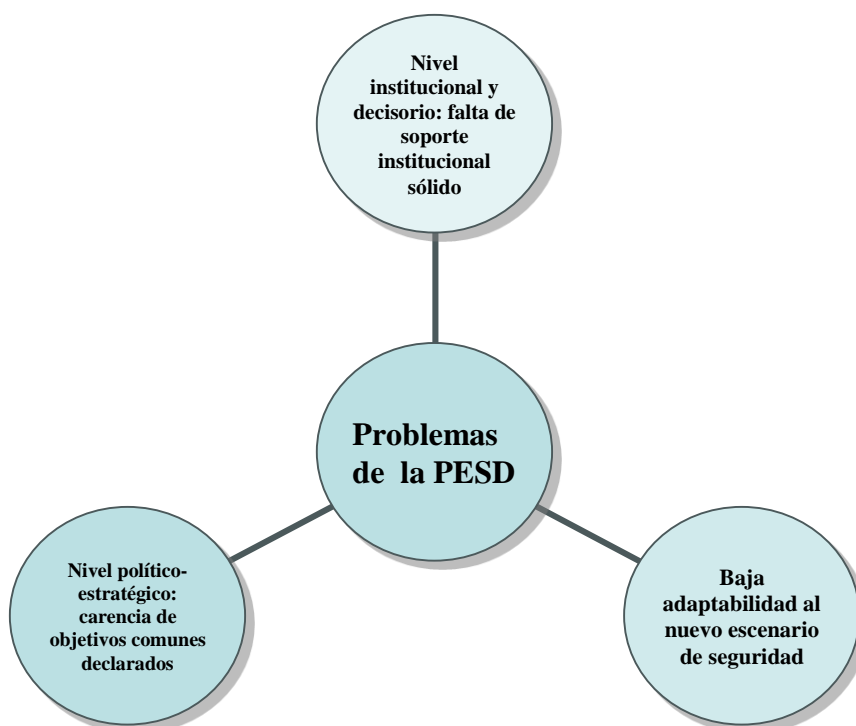
es pues una política sin presupuestos para su vertiente militar (las misiones civiles se financian conforme al presupuesto PESC). Asimismo, implica lentitud en el proceso comunitario la necesidad de avanzar a ritmo de grupo, con los Estados miembro, en virtud de la regla de unanimidad, con la consiguiente posibilidad de veto. Resta movimiento y desarrolla políticas menos adaptables, más lentas y a diferentes velocidades en relación al escenario cambiante.

Ya por último, la UE ofrece un panorama desigual de compromisos, pues en la práctica son pocos los Estados que de forma regular comprometen recursos y efectivos significativos en misiones PESD; teniendo en cuenta el total de fuerzas europeas disponibles, el compromiso real parece muy limitado. Existe un grupo de Estados-líder en capacidad de despliegue y participación en misiones internacionales (Reino Unido, Francia, Alemania); como nos muestran los datos, esos Estados no son siempre o exclusivamente coincidentes con los más comprometidos públicamente con la integración europea en defensa, aspecto importante. Finalmente, a menudo los medios comprometidos en un primer momento no llegan<sup>83</sup>, lo que ha sido patente en algunas misiones civiles como EUROPOL-Afganistán.

---

<sup>83</sup>Se mencionan a menudo el ejemplo de Javier Solana, anterior Alto Representante para la PESC, teniendo que llamar por teléfono a los responsables nacionales para pedir un helicóptero o un par de aviones.

**Figura 2: Principales problemas de la PESD**



Fuente: elaboración propia.

### **1.8 Problemas estructurales de la defensa europea**

El primer problema estructural emana del sistema de cooperación descentralizada en el que se apoyan los compromisos de capacidades PESD, adoptados por los Estados miembro y recogidos en los sucesivos Objetivos de Helsinki (2003 y 2010). Al no haber todavía un órgano encargado de verificar el cumplimiento de estos compromisos, básicamente regidos por la voluntariedad, la primera década de la PESD concluye con prácticamente las mismas carencias críticas para las fuerzas europeas identificadas hace años, como es el caso del transporte estratégico. Carencias en capacidades de gran relevancia para el futuro de Europa como actor autónomo, de baja credibilidad en esa área. Conjuntamente, debemos remarcar que la tendencia general se decanta por aunar industrias de defensa, desde la producción hasta la venta y puesta en práctica. Prueba de ello es la creación de la Agencia de Defensa Europea. En el fondo, el problema sigue siendo estructural, relacionado con unos modelos de defensa nacionales más

propios de la Guerra Fría y las necesidades de entonces, que de los retos de seguridad del siglo XXI, en los que las amenazas son diferentes, los escenarios han cambiado, y los medios disponibles son limitados.

Pasemos a abordar algunos de los elementos en cuestión de forma particularizada:

### **1.8.1 Limitadas capacidades de despliegue y sostenimiento**

El grueso de los Estados miembro ha iniciado procesos de reforma nacionales, dirigidos a aumentar la capacidad de proyección de sus armadas para participar en las misiones expedicionarias (multinacionales, sostenidas en el tiempo, etc.) que hoy integran la seguridad internacional<sup>84</sup>. En este sentido, ha habido ciertos progresos en términos de capacidades de despliegue en el exterior (sobre todo si el elemento de comparación son las capacidades de hace dos décadas)<sup>85</sup>. Los europeos despliegan hoy más tropas fuera de sus fronteras, desde África a Asia, dando a Europa una mayor capacidad global<sup>86</sup>. Si los Estados europeos cumplen sus objetivos declarados, en 2015-2016 las capacidades colectivas europeas deberían ser significativamente mayores que las actuales<sup>87</sup> y, con ellas, el potencial estratégico de Europa en su conjunto. Asimismo, los Estados europeos, grosso modo, han incrementado el despliegue de fuerzas en el exterior, particularmente desde los años noventa<sup>88</sup>.

Sin embargo, gran parte de las fuerzas armadas europeas siguen sin estar preparadas para las misiones expedicionarias en el exterior, que hoy constituyen la regla en situación de crisis. Son en gran medida modelos propios de la Guerra Fría<sup>89</sup>, no de la nueva etapa, de modo que Europa en su conjunto supone un ejército de más de dos millones de personas, número superior al de EE.UU, pero con bajo nivel de adaptación, sostenimiento, despliegue y rotación en escenarios de terceros países<sup>90</sup>.

---

<sup>84</sup> Los distintos ejércitos europeos forman un conjunto muy heterogéneo con lo que es preciso matizar a la hora de hacer generalizaciones sobre la defensa europea.

<sup>85</sup>KEMPIN, R.: *op. cit.* pp. 15-244. Disponible en: [http://www.cairn.info/resume.php?ID\\_ARTICLE=PE\\_151\\_0025](http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=PE_151_0025).

<sup>86</sup> International Institute for Strategic Studies (IISS), European Military Capabilities, (Strategic Dossier, 2008).

<sup>87</sup>Institute for International Strategic Studies, 2008.

<sup>88</sup> Según el IISS, aunque es difícil contabilizar este aspecto, el número de fuerzas europeas desplegadas en el exterior aumentó de unos 39.000 en 1995 a 71.000 en 2007 (datos que incluyen Estados no miembros de la UE, como Turquía, Ucrania, etc.)

<sup>89</sup>Como dice N. Witney: ‘dos décadas después del fin de la Guerra Fría, la mayoría de los ejércitos europeos aún están planificados para luchar una guerra continental convencional en la frontera alemana y no para mantener la paz en Chad o Afganistán’.

<sup>90</sup>La mayor parte de los ejércitos europeos no cumplen con los objetivos fijados en esta área por la OTAN y adoptados por la AED -40 % de capacidad de despliegue y 8% de mantenimiento.

### **1.8.2 Diversidad de presupuestos que repercuten en su eficiencia**

En relación con lo anterior, los Estados miembro de la UE gastan hoy más de 200 millones de euros al año en defensa (un 1.69% PIB ), el segundo presupuesto del mundo por detrás de EE.UU Recursos que deberían ser significativos para la consecución de los objetivos europeos en esta área, diferentes a otros actores como EE.UU

Sin embargo, no es sólo que los presupuestos europeos en defensa son decrecientes y la mayor parte de los Estados gastan menos del 2% del PIB en defensa sino que, y en resumen las diferencias entre unos Estados y otros son, de nuevo, muy significativas (concentrando Francia y el Reino Unido el 45% de dicho gasto en defensa en la UE). Como segundo aspecto aclarador, el gasto militar es una línea bien diferenciada de la capacidad militar resultante: en el caso europeo, hay un déficit sustancial entre lo gastado y lo obtenido a cambio, con demasiado gasto consumido en personal y demasiado poco en inversiones en equipos e I+T.

### **1.8.3 Fragmentación de la industria de defensa europea**

Se evidencia un reparto del presupuesto desigual no orientada a una visión colectiva de prioridades estratégicas europeas y objetivos comunes, lo que conduce a la descoordinación, duplicidades y falta de capacidades críticas. Estamos hablando de 28 presupuestos distintos, descoordinados con sus 28 respectivos mercados. Como problema complementario, se manifiestan escasos programas propiamente europeos (como el AM400, que también está experimentando problemas). Por otra parte, gran parte de los recursos están comprometidos de antemano por costosos proyectos concebidos en la Guerra Fría para necesidades de aquella etapa, que consumen hoy parte de los presupuestos.

El paso hacia un nuevo modelo, una verdadera Base Industrial y Tecnológica de la Defensa Europea (BITDE), es también un problema político, dado que la racionalización implicaría cerrar industrias no competitivas, entre razones; no presenta réditos a corto plazo ( pues las inversiones son a muy largo plazo, a dificultad que implican los programas conjuntos, etc.)

En definitiva, la falta de un mercado europeo de equipos de defensa, sumado a factores coyunturales como el económico, nos ha conducido a inferir la detección del exceso de capacidades no necesarias y duplicidades; la falta de capacidades necesarias para misiones modernas (como transporte aéreo estratégico) y la producción de capacidades incompatibles y

con estándares diferentes, con los consiguientes problemas de interoperabilidad y elevados precios, que han de pagar los ciudadanos europeos, visión que compartimos con Dumolin<sup>91</sup>.

Existe, en este sentido, una falta generalizada de racionalización en la asignación de recursos, ya escasos de por sí. Como se ha señalado, la relación entre inversión de gastos en personal y la inversión en programas de I&T es absolutamente desproporcionada a favor de la primera<sup>92</sup>.

---

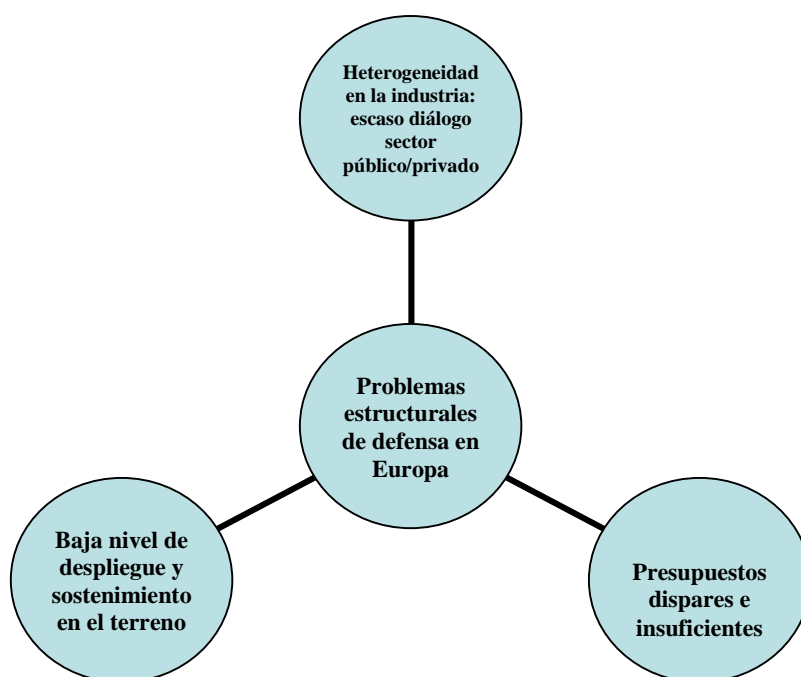
<sup>91</sup>DUMOLIN, A.: *Crise financière et économie de défense : quelle solution?*, CSDP, 2010. Disponible en: <http://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/161687>.

<sup>92</sup>En datos se observa que, de media, los europeos dedican un 55% de sus presupuestos (70% o más en algunos casos) a mantener casi dos millones de soldados, frente a un 20% el presupuesto de EE.UU. Las inversiones europeas en I&T son reducidas (un 19% de media). En la práctica, unos pocos Estados (Reino Unido, Francia y Alemania, sobre todo) concentran las inversiones europeas en I+D e inversiones y equipamiento. La heterogeneidad presentada es relevante. Países como Grecia (uno de los Estados europeos que más gasta en defensa en términos de PIB), Italia o Bélgica gastan cifras elevadísimas en personal por comparación a lo gastado en equipamiento, mientras que en países como Suecia o Reino Unido la relación es más equilibrada, y a menudo estos últimos lideran las inversiones por un criterio importante.

No es pues en el fondo un problema de menor gasto que EE.UU –una comparación limitada dada su condición de aliado y de sus diferentes objetivos estratégicos-. El problema es que como estiman algunos expertos, las capacidades de defensa europeas son un 10% o un 15% como máximo de las americanas, a pesar de existir unos 89 programas europeos (en material de tierra, mar y aire) por 28 programas de EE.UU (cifras de 2005) . Y que los europeos invierten mucho menos por soldado que EE.UU. Luego la comparación USA-UE es sólo a efectos de eficiencia (y de falta de la misma, en el caso de Europa).

En definitiva, estos 28 sistemas de defensa parecen más encaminados a competir entre sí, que a hacer frente y de forma colectiva a los riesgos y amenazas comunes del siglo XXI. La falta de una UE de seguridad o de defensa sale muy cara para lo poco que aporta a la seguridad europea y cada vez será más insostenible. Veremos hacia dónde se dirige Europa en defensa en el apartado dedicado a la Agencia Europea de Defensa, donde pondremos de manifiesto cuáles son las medidas comunitarias encaminadas a una Europa más unificada, puntera y eficiente en el sector de la defensa.

**Figura 3: Problemas estructurales de la defensa en Europa**



Fuente: elaboración propia.

## **1.9 El Servicio Europeo de Acción Exterior**

### **1.9.1 Factores explicativos del Servicio Europeo de Acción Exterior y sus capacidades**

El nacimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior ha supuesto un tremendo y positivo giro dentro de la UE a nivel teórico. Con el nacimiento del SEAE se ha creado un servicio diplomático diferente a los demás, que lejos de intentar sustituir a los servicios diplomáticos nacionales, añade nuevas funciones y dota de más poder a la política exterior de la UE, a priori, de forma teórica.

La misión que se le otorga al SEAE implica dar soporte a la Alta Representante (AR) en los aspectos recogidos en los artículos 18 y 27 del TUE. Lo que conlleva desarrollar las

competencias concedidas a la AR por el Tratado de Lisboa de alta responsabilidad<sup>93</sup>. El nuevo SEAE tiene un funcionamiento como otros cuerpos diplomáticos, cuya función es desarrollar la política exterior dictada por la AR y el Consejo y, a su vez, con dicha fórmula se logra un decrecimiento de tensiones entre el Consejo de Asuntos Exteriores y vicepresidente de la Comisión. Además de aglomerar las dos vertientes en la diplomacia: la habitual simbolizada por la acción del Consejo y la estructural a cargo de la Comisión. Así, la UE se sirve de un arma más diplomática para servir a la PCSD. Igualmente, dentro del SEAE no todo es diplomacia estructural sino que se encuentran presentes varias características propias de diplomacia tradicional, sobre todo las que tienen que ver con lo relacionado con el Consejo como los Enviados Especiales<sup>94</sup>.

El Servicio Europeo de Acción Exterior a grandes rasgos supone una sustanciosa mejora para la imagen general de la UE, pues se establece una cabeza visible que asume las dimensiones exteriores de la Comisión y del Consejo para unificar el proceso, valiéndose de funcionarios del SEAE. El nacimiento de este servicio dota a la UE de un cuerpo diplomático más dinámico y cambiante, favorable a la UE, que permite mejorar las relaciones bilaterales con los Estados miembro como entre las propias instituciones de la UE.

A nivel internacional, la UE impulsa una diplomacia que se ha bautizado como “estructural”, que persigue resultados a largo plazo y que tiene características tremendamente normativas, como sostiene Deschaux-Dutard<sup>95</sup>. Por el contrario, debemos indicar que la UE no es buen actor en lo referente al corto plazo y la gestión de crisis, pero sí obtiene resultados en los largos plazos y en los procesos, por ejemplo, de adhesión, donde tiene la capacidad de

---

<sup>93</sup>Competencias que se compilan en los tres siguientes aspectos:

1. La ejecución del mandato de dirigir la PESC y la PCSD.
2. Dar apoyo en las funciones de presidente del Consejo de Asuntos Exteriores.
3. Dar soporte en las responsabilidades conferidas como vicepresidente de la Comisión.

<sup>94</sup>La Administración Central, por su parte, se instaure de la siguiente manera:

1. Un secretario general ejecutivo (SGE), dedicado a garantizar el funcionamiento del servicio.
2. Dos secretarios generales adjuntos (SGA), que asistirán al SGE.
3. Direcciones Generales organizadas tanto por secciones geográficas como por secciones multinacionales y temáticas.
4. Dirección General de Asuntos Administrativos, Personales, Presupuesto, Seguridad y Sistemas de Comunicación e Información (DGAS).
5. Departamentos Especiales, como la Dirección General de Planificación de la Gestión de Crisis (DGC), Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución. En este punto se incluye el Estado Mayor de la UE y el Centro de Situación de la UE.

<sup>95</sup>DESCHAUX-DUTARD, D.: *op. cit.* p. 170. Disponible en :<http://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2014-4-page-77.htm>.

incidir y modificar –mejor que ningún actor- la política interna de los países candidatos a la UE<sup>96</sup>.

El Servicio Europeo de Acción Exterior se emplea, a nivel comunitario, para continuar con el proceso de integración además de disminuir las tensiones entre la Comisión y el Consejo, al menos en su acción exterior. En el plano internacional, se incorpora un actor que aboga por una diplomacia enfocada en modificaciones estructurales, menos normativa y más sostenible. Debemos integrar la creación del SEAE dentro de lo que en el Tratado de Lisboa dispone en materia de acción exterior. De esta forma, se comprenden acciones tales como la dotación de personalidad jurídica a la UE, la formulación de una política de responsabilidad, la creación de una figura de la Alta Representante (Ministra), que aglutina y sustituye en su persona al antiguo Alto Representante del Consejo, al Comisario de Relaciones Exteriores y al Ministro de Asuntos Exteriores del país que ejerce la presidencia de turno en su calidad de presidente del Consejo de Asuntos Exteriores. También se transforman las antiguas delegaciones de la Comisión en embajadas de la Unión.

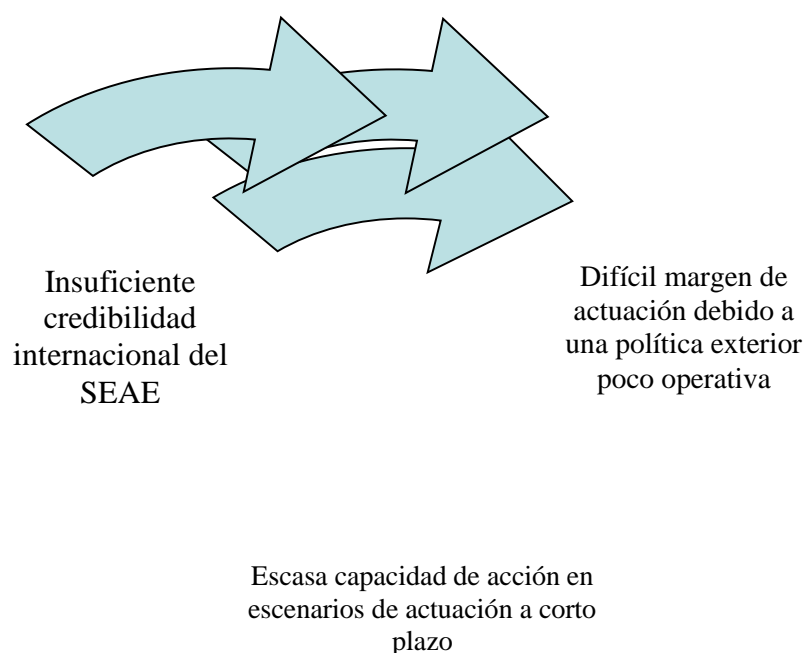
Con esta aportación del Tratado de Lisboa se resuelve la cuestión de la unidad en la formulación de la política exterior europea. Con la creación del SEAE se intenta solucionar el problema de visibilidad, eficacia y coherencia de la ejecución de la política exterior, en la medida en que va a depender de la Alta Representante a través de este servicio el conjunto de la administración dedicada a la acción exterior, tanto central como en las misiones en el exterior. Pero como vemos en el gráfico siguiente el SEAE encara diferentes problemas de base que perjudican directamente a su margen de maniobra y credibilidad, debido a una limitada política exterior y de seguridad.

---

<sup>96</sup> Entrevista con Antonio Molina, investigador principal en asuntos de UE en el Real Instituto Elcano. Madrid, 2013.



**Figura 4: Dinámica de dificultades que afectan al SEAE**



Fuente: elaboración propia.

### **1.9.2 La UE y el SEAE en la lucha contra el terrorismo fuera de las fronteras comunitarias**

La UE y el SEAE abordan el problema de terrorismo desde el marco de Naciones Unidas, implicando directamente a terceros países con los que guarda relaciones, además de organizaciones internacionales. Lo que supone que la UE no actúa sola y se vale para su lucha de diferentes actores que directa o indirectamente colaboran con la SEAE y la UE. Como enuncia Lewis, esta dinámica europeísta, que reclama su posición en el mundo, se encuadra dentro de un mundo cambiante y completamente multipolar<sup>97</sup>.

El Servicio Europeo de Acción exterior deja ver la amenaza que supone el terrorismo y, por tanto, a través de sus informes de actuación concluimos que desde Bruselas es de vital importancia atajar dicha amenaza a través de la prevención, la lucha contra la radicalización, el reclutamiento y la financiación del terrorismo. A su vez, tiene que enfrentarse a un terrorismo

---

<sup>97</sup>LEWIS, I.: *op. cit.* Disponible en: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/revue2012&div=44&id=&page>.

que se hace fuerte desde los propios Estados miembro, que nace y se desarrolla aquí, y que por ende se ha vuelto más peligroso que el terrorismo convencional del que ya hemos sido víctimas.

El SEAE y la UE identifican como países problemáticos a Pakistán, Afganistán, Sudeste asiático, la región del Sahel, Yemen, Somalia, el cuerno de África y Asia Central, que son los puntos calientes de esta lucha antiterrorista. Siria e Irak se han añadido de manera tardía y, en consecuencia, con retraso en lo que a actuación en ambos países se refiere. Estos últimos países son caldo de cultivo para reclutamiento y radicalización de terroristas donde el Estado Islámico ya ha extendido su poder, ayudado por la negativa condición económica, política y de inestabilidad.

El SEAE, por su parte, defiende la cooperación entre países como método para atajar el terrorismo, además valora la postura de la UE en general dentro del marco del Forum Global de Contra terrorismo (GCTF) que se basa en promover cooperación multilateral implicando a la población civil en estrategias que se basan en el contraterrorismo, al mismo tiempo que presta especial atención a aquellos países o regiones inestables. La UE, por su parte, ha liderado junto con Turquía el grupo de trabajo en el Cuerno de África. Dichas acciones demuestran la preocupación por estos países inestables y que suponen una grave amenaza para Europa.

La UE se identifica como uno de los más fuertes promotores de la Estrategia Global de Contra terrorismo de Naciones Unidas<sup>98</sup>, así como de todos los organismos que participen en ella. Por tanto, la SEAE participa de este movimiento potenciando desde sus sedes o embajadas acuerdos directos que hagan de este organismo una herramienta más de la UE para combatir este fenómeno.

En la región del Sahel se está trabajando bajo el paraguas del marco *EU Strategy for security and Development in the Sahel*, que tratamos de forma especial en la tesis. El apoyo de la UE en el tema del contra terrorismo en Mali y en Mauritania se ha extendido al país de Níger en el año 2011. Asimismo, se establecen diálogos como en el caso de Turquía, donde se realizan esfuerzos para intensificar el diálogo y la cooperación además de lanzar relaciones referentes a los asuntos de visa, movilidad, migración, etc.

---

<sup>98</sup> El problema del terrorismo es importante en Asia Central, por ello desde Bruselas informan que la fuerza conjunta de la UE y la ONU es un punto clave para la lucha contra el terrorismo en esta parte del globo. De esta forma, se ha adoptado un Plan de Acción en relación a la implementación de la *UN Global Counter-Terrorism Strategy*. Este plan de acción implica una participación de la UE desde dentro y valiéndose de los instrumentos de los que dispone, incidiendo en la cooperación con terceros países.

### **1.9.3 SEAE, terrorismo y su relación con países no miembro**

#### **Rusia**

Rusia se definía como un actor con buenas relaciones con la UE hasta las tensiones surgidas en Ucrania. Lo que se observa por parte del SEAE es que este vasto país establece acuerdos y negociaciones en torno a cambio climático, terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, crimen organizado, tráfico ilegal y seguridad energética además de cooperación económica y financiera. Ante el cambio de situación y el aumento de tensiones, la UE no identifica claramente una oportunidad y empieza a conformar relaciones más sólidas, estratégicas y estructurales. Ante el cambio del contexto de calma con Rusia, las relaciones bilaterales de Estados miembro han mutado hacia un protagonismo mayor que el papel desempeñado por la UE, menoscabando la credibilidad y actuación de esta última.

EE.UU ha girado sus intereses hacia Asia-Pacífico dejando a los europeos solos ante el crecimiento de nuevas y agresivas potencias, por lo que Bruselas se evidencia estática a la hora de identificar y estrechar la cooperación con nuevas potencias afines con capacidad de cooperación real en situaciones de crisis.

#### **India**

En cuanto a India se destaca la colaboración presente en áreas como seguridad y cooperación. Además, han tenido lugar reuniones sobre antipiratería, contrterrorismo y ciberseguridad. Pese a ello, la SEAE carece de fortaleza suficiente en lugares como India, de gran valor estratégico. No aproxima posturas más allá de lo decidido en Bruselas y evita centrar sus esfuerzos en países de incuestionable crecimiento económico e influencia internacional.

#### **Canadá**

A través del *Strategic Partnership Agreement* se produjeron acuerdos con Canadá que sirven como instrumento legal para desarrollar diálogo político, perfilar compromisos y valores comunes en derechos humanos, democracia, no proliferación y contra terrorismo, así como trabajar en el marco ya definido de cooperación internacional en paz y seguridad. La SEAE amplía su influencia lentamente al otro lado del Atlántico, por lo que continúa favoreciendo las relaciones -de manera limitada- con sus aliados históricos.

## **Asia Central**

En Asia Central se destaca que la UE trabaja conjuntamente a través del *Joint Action Plan* para la implementación de la Estrategia Global de Contrterrorismo en Asia Central. Este documento fue adoptado conjuntamente con la Declaración Ashgabat<sup>99</sup> en noviembre de 2011; que tiene como misiones acercar impresiones, cooperar y atajar el terrorismo desde los países de origen. Es un documento prometedor que requiere de la voluntad política de todos los Estados miembro para que se obtengan sus frutos: compromiso, transparencia, intercambio de información; aspectos que la UE precisa mejorar de cara a sus Estados miembro y los gobiernos con los que coopera.

### **1.9.4 Cooperación del SEAE con otras organizaciones: promover el multilateralismo**

La UE ha conseguido estrechar lazos bilaterales con los organismos que analizamos a continuación:

#### **Naciones Unidas**

La UE insiste en establecer relaciones cercanas con las Naciones Unidas, dado que para la Asamblea General de Naciones Unidas, la UE sitúa en los primeros lugares de su agenda la paz y seguridad internacional, medioambiental, así como un desarrollo sostenible, derechos humanos y una reforma del sistema de Naciones Unidas.

El SEAE ha realizado con empeño su labor de observador. La adopción de la resolución UNGA en la participación de la UE<sup>100</sup> en el trabajo de las Naciones Unidas ha supuesto un avance importante dentro de la intensa y bien coordinada campaña realizada por todos los actores de la UE y los Estados miembro. La participación de la UE en la Asamblea General se encuentra por buen camino debido a la Resolución 65/276, que sirve como previa preparatoria para la participación de la UE en la Asamblea General, sus comités y cuerpos preparatorios, conferencias internacionales y propias de Naciones Unidas bajo el auspicio de Naciones Unidas.

La UE se encuentra el proceso de refuerzo de su participación en el sistema de gobernanza y en las actividades de la Organización de Naciones Unidas; de hecho, la

---

<sup>99</sup>United Nations, Ashgabat Final Declaration, 2011. Disponible en: [http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/ashgabat\\_final\\_declaration\\_en.pdf](http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/ashgabat_final_declaration_en.pdf).

<sup>100</sup> Data del 3 de mayo de 2011.

cooperación en el seno de la comunidad internacional es una condición previa esencial para hacer frente a los desafíos mundiales, como la lucha contra la pobreza o el cambio climático.

## **OSCE**

La UE ha colaborado con la OSCE en campos como la prevención y resolución de conflictos, la alerta temprana, gestión de crisis y restablecimiento del orden después del conflicto, incluyendo el trabajo realizado por el Alto Comisionado en Nacional Minoritarias, así como el trabajo de campo de la OSCE en el restablecimiento de la democracia. Por su parte, se incide en que la UE continúa con la labor de diálogo en el futuro de la Seguridad Europea a través del Proceso de Corfú, iniciado en el Consejo Ministerial de Atenas en el pasado 2009. Se han obtenido progresos en control de armas, sobre todo a través del Documento de Viena. Aún así se identifican grandes carencias y errores en lo referente a la dimensión humana durante el Consejo Ministerial Vilnius de noviembre de 2011.

La cooperación de la UE con la OSCE es una relación que cada vez se aleja más de la seguridad y el *hard power* desde los Acuerdos de Helsinki, en la que a la OSCE le quitaron su capacidad cambiando por completo su naturaleza. Todas las relaciones que la UE tenga con la OSCE no suponen ni supondrán un incremento en las capacidades ni en el poder defensivo y de seguridad de la UE.

## **Consejo de Europa**

La SEAE continúa cooperando estrechamente con el Consejo de Europa en lo referente a derechos humanos, pues el Consejo de Europa es la más antigua de las organizaciones que persiguen los ideales de la integración europea, y es asimismo la única que integra en su seno a todos los Estados europeos, con la salvedad de Bielorrusia, Kazajistán y la Ciudad del Vaticano, excluidos debido a sus regímenes políticos incompatibles con los principios que sustentan la pertenencia al Consejo. El SEAE y la UE, por tanto, mantienen relaciones cada vez más enérgicas con este organismo.

### **1.10 Acciones de una UE con una política de seguridad y defensa más fuerte y homogénea**

Los Estados miembro deben avanzar hacia la convergencia de sus distintas políticas de seguridad y poner en común los medios necesarios para alcanzar objetivos compartidos. La falta de voluntad y consenso político a largo plazo desemboca en la pérdida de relevancia de Europa en su conjunto, su dependencia de otros actores en la toma de decisiones claves para el

futuro de los ciudadanos europeos y la creciente vulnerabilidad en un entorno estratégico incierto.

A menudo se habla del imperativo de que la UE se convierta en un actor global, no sólo económico sino también político, a la par que otros Estados y actores regionales, capaz de influir en el nuevo orden internacional. Sin embargo, pocas veces se concreta cuáles serían las grandes prioridades de la UE en la escena internacional, y cómo orientar los distintos elementos de su acción exterior, de la forma más eficaz. Antes hemos señalado el vacío estratégico en el que ha desarrollado la PESD en su primera década y la propia indefinición de la idea de una “Europa de la Defensa”. La UE persigue erigirse como poder, diferente a la manera del Concierto de Viena del siglo XIX, y capaz de defender sus intereses a nivel internacional y proyectar su modelo de forma eficaz por medios normativos y coercitivos, si fuese preciso. Un poder capaz de reaccionar ante los eventos y crisis, y habilitado para influir activamente en tales acontecimientos para la consecución de sus objetivos e intereses, como sugiere Fernández Tomás<sup>101</sup>. Por tanto, los distintos instrumentos y políticas de acción exterior de la UE (desde la Política de Vecindad, cooperación, hasta la PESC/PCSD) deben estar orientados a la consecución de estos grandes objetivos, como sugiere Deschaux-Dutard<sup>102</sup>.

En el ámbito concreto de la seguridad y defensa, a grandes rasgos se persigue una UE con la posibilidad de mostrar diferentes caras cuando éstas sean necesarias; para ello debe tener ambiciones civiles y militares creíbles. Esta idea apunta a convertir la UE en una organización de seguridad en el sistema internacional de Naciones Unidas, capaz de contribuir activamente al mantenimiento de la paz y seguridad globales, y una UE capaz de proteger sus Estados miembro y ciudadanos de amenazas y riesgos básicos, entre otros, a través de las cláusulas de seguridad y asistencia mutua del nuevo Tratado (idea de “unión de Seguridad”), como afirma Gasser Hans<sup>103</sup>. Asimismo, un UE consolidada implica las dos ideas anteriores en asociación con otras organizaciones internacionales relevantes.

Los elementos esenciales que examinamos en esta propuesta implican una UE cambiante, con tendencia creciente a establecerse como centro principal de toma de decisiones en materia de seguridad de los Estados europeos, independientemente del posterior marco de

---

<sup>101</sup>FERNÁNDEZ TOMÁS, A.: ‘Constitución Europea y Terrorismo’, *Estudios sobre la Constitución Europea*, Bou Franch, V. y Cervera Vallterra (coords), Valencia, 2006, pp. 137- 179.

<sup>102</sup>DESCHAUX-DUTARD, D.: *op. cit.* p. 140. Disponible en: <http://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2014-4-page-77.htm>

<sup>103</sup>GASSER HANS, P.: ‘Acts of terror, terrorism and international humanitarian Law’, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 163, 2000.

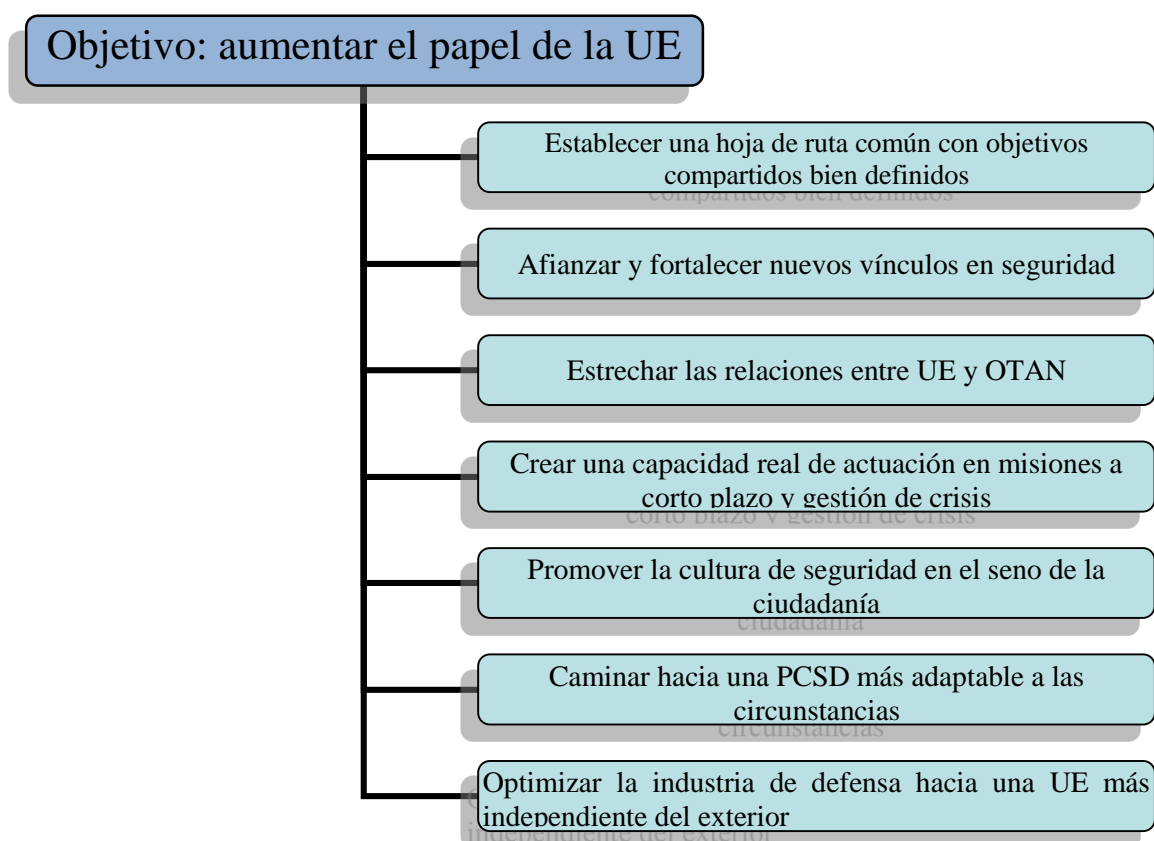
implementación de dichas decisiones (ONU, OSCE, OTAN, etc.). Una mayor convergencia estratégica entre los Estados miembro es para ello absolutamente fundamental. Para lograr mayor protagonismo se precisa una Política Común de Seguridad y Defensa al servicio de una PESD sólida, que se apoye en Servicio de Acción Exterior de la Unión y los recursos diplomáticos de los Estados miembro.

Más que un énfasis en el establecimiento formal de una defensa común entre todos los Estados miembros a corto plazo, similar al compromiso de defensa colectiva de la OTAN, la prioridad práctica para la PCSD como tal es el desarrollo al máximo de las opciones contempladas en Lisboa: desde distintas cooperaciones reforzadas en capacidades militares, la cláusula de solidaridad (ante ataques terroristas o desastres naturales) hasta las presupuestarias e industria de defensa, lo que sin duda será costoso políticamente. Este proceso de innovación y establecimiento formal de una defensa común debe dotar a la UE la posibilidad de actuar de forma autónoma en la escena internacional, interviniendo en crisis en el exterior conforme a un concepto más claro de prioridades, para lograr mayor eficacia de Europa en su conjunto, así como del impacto en el terreno y con poblaciones afectadas. Asimismo, dado que ningún poder moderno puede garantizar la seguridad de la UE de forma unilateral, la UE deberá profundizar -sin perjuicio de su autonomía estratégica- en distintas asociaciones de seguridad con actores clave, como EE.UU y la OTAN. En el nuevo entorno estratégico, globalizado, el escenario internacional señala que ningún poder es independiente ni suficientemente capaz de actuar solo.

### **1.11 Principales líneas y objetivos de la UE en las próximas décadas: hoja de ruta para aumentar su presencia global**

Para lograr un mayor alcance y aumentar el poder de la UE hacia un más completo actor global consideramos las siguientes acciones a medio y largo plazo compiladas en el siguiente gráfico y desarrolladas en los siguientes epígrafes:

**Figura 5: Líneas de acción hacia una UE más global**



Fuente: elaboración propia.

#### **1.11.1 Nivel político-estratégico: un Libro Blanco de Seguridad y Defensa comunitarias**

Los Estados miembro precisan en primer lugar abordar una discusión política-estratégica para definir cuál es su nivel de ambición común en el área de seguridad y defensa, por encima de sus diferencias y diversos intereses nacionales<sup>104</sup>. Esto es, una especie de Libro Blanco de la Seguridad y Defensa de la Unión, que desarrollaría las implicaciones de la Estrategia Europea de Seguridad en el ámbito concreto de la seguridad y defensa, y que serviría de referencia para el posterior desarrollo de capacidades civiles y militares, así como para la puesta en marcha de operaciones de la PCSD. Operar a partir de una visión compartida contribuiría a hacer más eficaz la PCSD y en general reforzar el peso de Europa en este ámbito. Como

<sup>104</sup> Tal y como afirma el *Strategic Dossier* del IISS, los Estados europeos ‘serían unos actores más eficaces en la escena mundial si fueran capaces de formular una visión común de las amenazas y los medios para tratarlas, y si fueran capaces de resolver las cuestiones que impiden que la OTAN y la UE trabajen juntas’ (IISS, 2008).



consecuencia del primer ejercicio de actualización de la EES a finales de 2008 e independientemente de la forma de resultado final, el proceso hacia el Libro Blanco permitiría un debate abierto, reforzando la cultura de seguridad europea mediante la apuesta en común de distintas posiciones y establecimiento sinergias con el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN.

Este Libro Blanco tendría como referencia temporal el entorno estratégico 2020-2025 - entre otras razones, pues no es posible hacer previsiones posteriores-. Para obtener una perspectiva clara y definida el documento propuesto mostraría las principales amenazas y riesgos para la seguridad de la UE, así como distintos escenarios que requieran el recurso a los medios de la PCSD. Igualmente, el Libro Blanco exhibiría el alcance esencial de la PCSD en dicho marco temporal, en cuanto a misiones en el exterior y acciones en el interior de la UE (conforme a la cláusula de solidaridad del nuevo Tratado de Lisboa); lo que denominamos los Objetivos Fundamentales de la PCSD o *Fundamental Task*. Dentro del plano más operativo, se incluyen una serie de criterios básicos y flexibles para la intervención de la Unión en posibles crisis y escenarios, incluidos con el uso de la fuerza, así como la coordinación con otras organizaciones internacionales relevantes.

#### **1.11.2 Asociaciones de seguridad de la UE**

Europa no puede responder sola a las distintas amenazas y desafíos a su seguridad, que requieren respuestas colectivas, como recuerda la Estrategia de seguridad de 2003, para implementar su política de seguridad, conforme a la idea del multilateralismo eficaz. En general, y según mantiene Blanquet, el énfasis no debe ser tanto la puesta en marcha de una misión PCSD, sino cuál es la mejor forma de alcanzar los objetivos estratégicos de la Unión<sup>105</sup>. La UE debe aprender a trabajar más en los distintos marcos multilaterales y existentes, en algunos casos ejerciendo el liderazgo con sus medios, etc. y en otros apoyando las gestiones o misiones de otros actores en el terreno (ONU, OSCE, por ejemplo), cuando aporten ventajas comparativas para la solución de la crisis concreta. Europa precisa definir qué objetivos estratégicos quiere perseguir con actores estatales como EEUU, Rusia o China. En lo que concierne a sus socios con otras organizaciones, destacan en particular las relaciones de la UE

---

<sup>105</sup>BLANQUET. M.: *op. cit.* pp.157-176, 2011. Disponible en: <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00974401/>.

con OTAN, ONU, OSCE, ASEAN y UA, en el plano de organizaciones relevantes de seguridad y con influencia económica, recoge Guillaume<sup>106</sup>.

Por ejemplo, la UE carece de relaciones suficientemente cercanas como la OSCE, como foro paneuropeo de seguridad, que incluya toda la Europa no comunitaria –Rusia, Bielorrusia, etc.- y Asia Central, región de creciente interés estratégico para la UE; y que cubre desde el control de armas hasta la implementación de compromisos en materia electoral o derechos humanos. Es también relevante para la gestión de conflictos congelados, como el de Nagorno-Karabaj, y, a nivel político, como centro de discusión de las propuestas rusas para una nueva arquitectura de seguridad europea<sup>107</sup>. Igualmente, la futura PCSD requiere profundizar en su marco de relaciones con la ONU, teniendo en cuenta que parte de las misiones militares se han realizado bajo mandato –y a petición de ésta-, o con la Unión Africana, de cara al establecimiento de la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana.

### **1.11.3 Fomentar las relaciones entre la OTAN y la UE**

En primer lugar, la UE se ve arrastrada por el dogmatismo y la rivalidad que han regido las relaciones entre la OTAN y la UE. Ambas organizaciones son fundamentales para la seguridad de Europa en su conjunto; la OTAN como alianza político-militar que incluye EE.UU y la UE como actor global, con distintos medios civiles, económicos, militares, etc. La falta de un verdadero partenariado estratégico OTAN-UE, en parte por las divisiones políticas y el veto de algunos Estados, es un obstáculo para la efectividad de influencia de los europeos, así como mala credibilidad de la relación transatlántica. Algunas prioridades para la relación de una verdadera asociación OTAN-UE constituirían, primeramente, una mayor convergencia estratégica OTAN-UE (conjuntamente con EE.UU) aprovechando el momento político (como la vuelta de Francia a la estructura militar de la OTAN, la postura favorable de la defensa europea por aquélla) y, sobre todo, la discusión en torno al Concepto Estratégico de la OTAN, sostiene González.<sup>108</sup> Este debate estratégico es una oportunidad para el acercamiento de posiciones entre América del Norte y Europa, y no menos entre los propios Estados europeos, en cuanto a intereses y valores comunes. En segundo lugar, sinergias en el ámbito de las

---

<sup>106</sup>GUILLAUME, G.: ‘Terrorism and International Law’, en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 53, Julio 2004, pp. 539-546.

<sup>107</sup> En concreto, a través del proceso de Corfú o diálogo de seguridad europea y euroasiática, lanzando por la informal Ministerial de Corfú, (julio 2009) y que podría concluir con la primera cumbre de la OSCE desde 1999, bajo presidencia de Kazajstán.

<sup>108</sup>GONZALEZ, F.: ‘OTAN - UE: pasado complejo, futuro incierto’, *Política Exterior*, Vol. 28, nº 158, 2014, pp. 130-137. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4631776>.

capacidades, pues ambas organizaciones se enfrentan a idénticos problemas de las capacidades europeas. El NATO-EU Capability Group debe ser desarrollado, señalando medios que pueden ser utilizados en contexto UE u OTAN. En tercer lugar, una revisión de los acuerdos de Berlín Plus, partiendo de la base de que ninguna organización, UE u OTAN, tienen derechos privilegiados de intervención. Tales decisiones seguirán siendo políticas, pero debieran en lo posible estar basadas en criterios objetivos (cuál es la mejor forma de resolver la crisis en cuestión). La cuarta prioridad se basa en avanzar hacia la cooperación práctica entre ambas organizaciones, en escenarios que representan intereses conjuntos, a partir de experiencias en marcha como Kosovo (donde UELEX y KFOR actúan coordinadamente), Somalia (donde la OTAN y la UE están llevando a cabo operaciones contra la piratería), o Afganistán (entre EUROPOL e ISAF).

Sin duda, abordar los problemas políticos de fondo será indispensable, pero a corto plazo, además de las señaladas antes, se establece como positivo permitir la participación en la Agencia Europea de Defensa de miembros de la OTAN que no lo son de la UE (como Turquía o Noruega), así como el establecimiento de formas más estructuradas de participación de tales países en las misiones PESD (una especie de “Partenariados de Paz de la UE”), visión que compartimos con Klein<sup>109</sup>. En general, junto a ese proceso, la UE no llega a definir una verdadera asociación de seguridad con EEUU, que incluye otras áreas relevantes para la seguridad moderna (pobreza, seguridad cibernética, etc.) más allá de la defensa, medidas más eficaces a corto, medio y largo plazos que el establecimiento de 28 relaciones a nivel bilateral o multilateral con EEUU.

#### **1.11.4 “Fundamental Task” de la PCSD: misiones en el exterior y solidaridad interna**

La Estrategia Europea de Seguridad, según la cual con las nuevas amenazas la primera línea de defensa a menudo se encontrarán en el exterior, la UE demanda el desarrollo de una política de seguridad preventiva y capaz de intervenciones robustas cuando sea preciso: gestión de crisis, *nation-building*, misiones de mantenimiento de la paz e imposición de la paz. Ese nivel de actuación compilaría por tanto toda la escala de misiones Petersberg<sup>110</sup>, reforzadas por Lisboa, esto es: operaciones de desarme humanitarias y tareas de rescate, prevención de

---

<sup>109</sup> KLEIN, P.: ‘Le droit international à l’épreuve du terrorisme’, *Académie de droit international, Recueil des cours*, 2006, t. 321, 2007, p. 204-483.

<sup>110</sup> Estas misiones se crearon mediante la declaración de Petersberg, adoptada tras el Consejo de Ministros de la UEO de junio de 1992.

conflictos y mantenimiento de la paz, tareas de fuerza de combate en gestión de crisis, incluido el establecimiento de la paz y estabilización post conflicto, pudiendo todas ellas contribuir a la lucha contra el terrorismo, también en terceros países<sup>111</sup>, con el necesario apoyo diplomático, fundamentalmente a través del Servicio de Acción Exterior e institucional. Posteriormente veremos en el apartado dedicado a la SEAE, que su mayor problema radica en erigirse como la cúspide de la pirámide de la PCSD y, por tanto, una política común y de seguridad y defensa poco fuerte implica un Servicio Exterior cercenado, mermado y con escaso soporte político comunitario a nivel fáctico.

La PCSD ha estado en su primera década fundamentalmente orientada a misiones en el exterior. Como enuncia González, en esta segunda etapa la UE ha pretendido plasmar el principio de solidaridad mutua entre los Estados miembro, en circunstancias que afectan directamente a la seguridad de sus ciudadanos<sup>112</sup>. De forma positiva, el nuevo Tratado de Lisboa incorpora una cláusula de asistencia mutua en casos de agresión armada<sup>113</sup> y una cláusula de solidaridad ante ataques terroristas o desastres naturales, o por intervención humana. La cláusula de asistencia mutua implica actualmente una acotada empleabilidad y supone un valor principalmente simbólico, pero no por ello deja de tener importancia, a nivel político, además de cubrir los Estados neutrales. Por su parte, la cláusula de solidaridad es un instrumento innovador, consecuencia de la idea de Unión de Seguridad, pues trata riesgos reales a la seguridad inmediata de los ciudadanos europeos. Contemplaría la actuación coordinada de las distintas instituciones miembros en graves situaciones de emergencia, incluyendo posibles medios de la PCSD en apoyo a la respuesta civil.

#### **1.11.5 Reforzar el marco institucional y la legitimidad de la PCSD**

La PCSD carece de alta legitimidad democrática por lo que trabaja en incrementar la legitimidad de la PCSD, entre otras cosas, puesto que los compromisos para un mayor papel de la Unión crecerán en los próximos años, según teoriza Keukeleire<sup>114</sup>. Debemos remarcar

---

<sup>111</sup> Art. 43 TUE: ‘Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio’.

<sup>112</sup> GONZÁLEZ, F.: *op.cit.*, pp.130-137.

Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4631776>

<sup>113</sup> Art. 42.7: ‘Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros’.

<sup>114</sup> KEUKELEIRE, S.: ‘The Human Security Framework as a long-term vision for EU foreign policy and its implications for the European Security Strategy’, *International conference on Human Security: a new framework for enhanced human rights in the EU’s foreign security and migration policies*, The Hague, The Netherlands, diciembre de 2013. Disponible en: <https://lirias.kuleuven.be/handle/123456789/478560>.

que la ciudadanía europea es cada vez más reacia a intervenciones militares en el exterior, ello debe ser un motivo para promover la cultura de seguridad en Europa y ahondar en los gobiernos y ciudadanos la idea de que la prevención –aunque cara- es más económica que la actuación, una vez haya surgido el problema.

Esta legitimidad de la PCSD tiene una doble vertiente: nacional y a nivel de la Unión, con el Parlamento Europeo, siendo ambas necesarias. Por una parte, los parlamentos nacionales seguirán votando los medios militares para las misiones PCSD, pero son fundamentalmente un foro para la política doméstica. De ahí que, si bien el Parlamento Europeo tiene un papel limitado conforme a Lisboa en PESC/CSD, no es tampoco irrelevante y seguramente se incrementa en el futuro.

El Parlamento Europeo no se corresponde como verdadero foro público supranacional de discusión. No se erige como centro de debate de la PCSD y de control político sobre el papel en el Alto Representante de la PESC/Vice-Presidente de la Comisión, para lo cual tiene instrumentos, incluidos presupuestarios, que en un futuro podrían comprender una mayor financiación de la PCSD a través de los gastos comunes. Asimismo, de forma adicional, cabe pensar en el desarrollo de la cooperación entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales en materia PCSD, tal y como contempla Lisboa<sup>115</sup>.

En general, las nuevas instituciones e instrumentos que incorpora Lisboa no son suficientes para avanzar hacia una verdadera política exterior de seguridad, sino van acompañadas de un necesario impulso político, que sólo puede venir de los gobiernos de la Unión. No obstante, sí que son precisos algunos cambios para afianzar la PCSD, así como su vínculo con la PESC<sup>116</sup> (de la cual, en teoría, es el instrumento político-militar), postura que reitera Blanquet y que declaramos acertada en la presente investigación.

Como enuncia Sebastien<sup>117</sup>, uno de estos cambios se enfoca a reforzar la coordinación entre los instrumentos de gestión de crisis de la PCSD con los medios diplomáticos de acción exterior (en concreto con las políticas e instrumentos económicos de la Comisión), a través del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), dirigido por el Alto Representante. Una mayor vinculación de las diferentes estructuras, que responden a culturas diversas (Consejo,

---

<sup>115</sup>Protocolo 1, Tratado de Lisboa.

<sup>116</sup>BLANQUET, M.: *op. cit.*, pp. 157-176. Disponible en: <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00974401/>.

<sup>117</sup>SEBASTIEN, L.: *The European Union and support to African peace-keeping capacities - Social fields and institutionalisation processes in the EU foreign policy*, Tesis Doctoral, 2014. Disponible en: <http://difusion.ulb.ac.be/vufind/Record/ULB-ETD:oai:ulb.ac.be:ETDULB:ULBetd-11162014-162749/TOC>.

Comisión), que debieran poder reforzar el impacto de la Unión y los Estados miembro en su conjunto, sobre todo en el terreno. El Servicio de Acción Exterior no aumenta lo suficiente las capacidades de la Unión en materia de gestión de crisis, incluida la prevención y mediación diplomática, no sobre el papel, sino como actor de peso en Cumbres internacionales, acuerdos bilaterales, entre organizaciones y Gobiernos nacionales.

Por otra parte, un paso adelante supone que los Ministros de Defensa se reuniesen de forma regular en formato de Consejo de Defensa de la UE, bajo la presidencia del Alto Representante, siguiendo un ritmo creciente y progresivo. Dicho Consejo de Defensa serviría para acelerar y animar las decisiones políticas pertinentes para equilibrar e integrar capacidades militares, seguimiento de misiones PCSD, etc., según sugiere Lucarelli<sup>118</sup>. Además de estas reuniones, sería necesario realizar reuniones grupales con los ministros de exteriores, para cuestiones relativas a misiones en situaciones de crisis o relaciones con actores internacionales.

Por su parte, la Agencia Europea de Defensa no ocupa un papel central en el proceso hacia una PCSD. Todavía no dispone de las facultades necesarias para impulsar la mejora de capacidades militares europeas (incluidos gastos más eficientes), supervisando de forma efectiva los compromisos adoptados por los Estados en este ámbito; la adopción de programas multinacionales; el desarrollo de la cooperación estructurada permanente, así como en general contribuir a asentar las bases para la Base Industrial y Tecnológica de la defensa europea. Todo ello objetivos que ya proclama, pero con efectos más amplios y profundos.

Como se ha señalado, la Unión carece de estructuras permanentes de mando y control de sus operaciones civiles y militares –una necesidad mayor conforme aumente su protagonismo en este ámbito-. El aumento de control pasa por la creación de una especie de cuartel de operaciones permanente, así como en general contribuir a sentar las bases para la Base Industrial y Tecnológica de la defensa europea.

Lisboa introduce cambios mínimos en una materia crítica para la defensa como es la financiación de las misiones militares, a corto plazo se impone, por una parte, la revisión del mecanismo Athena, incrementando el concepto de “gastos comunes”, y permitiendo el desembolso de fondos urgentes, conforme se planifica la operación. Por otra parte, es preciso

---

<sup>118</sup>LUCARELLI, S.: ‘Multilateralism at the heart of the European Security Strategy’, *The EU and Multilateral Security Governance*, Rutledge, New York, 2013.

desarrollar más el fondo inicial estipulado en Lisboa para actividades preparatorias de las misiones PCSD<sup>119</sup>.

#### **1.11.6 Modificar la velocidad del proceso hacia una verdadera PCSD**

En todos los pasos esenciales hacia una verdadera PCSD, la UE avanza siempre a ritmo de 28 o 30 Estados donde la unanimidad en el ámbito PESC/PCSD se erige como regla fundamental. Dado el escenario cambiante, la situación tiende a una mayor convergencia estratégica y solidaridad política entre los Estados miembro, donde los Estados de la UE puedan definir más posiciones comunes en ámbitos de seguridad, como mantiene Blavoukos<sup>120</sup>. Pero algunas percepciones de seguridad entre algunos Estados miembro son suficientemente divergentes como para dificultar el consenso, además del hecho de que la ampliación pueda diluir la cohesión interna de la UE, particularmente en este ámbito tan sensible para la soberanía nacional. Por otra parte, el pluralismo en la UE que identifica Cooper, objeto de continuas críticas como freno y obstáculo al peso global de la Unión, presume igualmente de ventajas a largo plazo.

Sin embargo, para no perpetuar algunos de los límites que ha marcado la PCSD en su primera etapa, debiera ser también posible que distintos grupos de Estados alcancen acuerdos más exigentes (y por tanto, que no puedan incorporar a todos los Estados en una primera fase), para sentar las bases de una verdadera PCSD. Por tanto, el proceso debería combinar diligentemente tanto el liderazgo general de la PCSD como la legitimidad de algunos Estados de adoptar decisiones ambiciosas.

El Tratado de Lisboa apoya ambas opciones. Por una parte, todos los Estados miembro están obligados a mejorar progresivamente sus capacidades militares, bajo la supervisión de la Agencia Europea de Defensa (AED): a asistir conforme al principio de solidaridad mutua, a otros Estados miembro objeto de un ataque armado, desastre natural o ataques terroristas, etc. Por otra parte, el Tratado apoya en distintas provisiones la idea de grupos pioneros en defensa, en particular a través del establecimiento por mayoría cualificada de una cooperación estructurada permanente para la mejora de las capacidades militares entre aquellos Estados

---

<sup>119</sup>Art. 41 TUE: ‘Los gastos operativos derivados de la aplicación del presente capítulo también correrán a cargo del presupuesto de la Unión, excepto los relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa’.

<sup>120</sup>BLAVOUKOS, S.: ‘A Practitioner’s View’, *The EU and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, Palgrave Macmillan, New York, 2015, pp. 66-77.

miembro que reúnan una serie de criterios, así como de una cooperación reforzada en general, en el ámbito PESC/PCSD<sup>121</sup>.

El criterio básico para tales grupos pioneros se establecería en la implementación de mayores compromisos objetivos y de mayor obligatoriedad, bajo el seguimiento de la AED, en áreas como inversiones en I+D, equipos, programas de cooperación en capacidades como transporte estratégico o medios espaciales, adquisiciones comunes de equipamientos, etc., como propone Dumoulin<sup>122</sup>. La cooperación estructurada permanente y las otras formas de cooperación reforzada estarían abiertas, en general, a todos aquellos Estados que asuman de forma constatada tales compromisos. En definitiva, es necesaria voluntad y capacidad para llevar a cabo dicha línea de actuación de manera sostenible y con estructuras de actuación fiables.

#### **11.11.7 Optimizar las capacidades e industria de defensa**

En el futuro se conforma cada vez más necesario, en un contexto de recursos escasos, el establecimiento de sinergias entre ambos tipos de capacidades<sup>123</sup>. Por razones parecidas, es preciso avanzar hacia la puesta en común de capacidades, la especialización<sup>124</sup> y los programas comunes. La UE dispone todavía de un bajo nivel en cuanto a homogeneización de formación, presupuestos y logística para lograr a tener un grueso en materia de defensa realmente operativo y desplegable al nuevo escenario internacional.

En el ámbito concreto de las misiones y capacidades civiles, vistos los problemas identificados estos años, una de las prioridades sería la creación de un cuerpo de reservistas civiles europeos y corregir los problemas de coordinación actuales –por ejemplo, entre las estructuras de la Comisión y la Secretaría del Consejo-; en este sentido, el futuro Servicio de Acción Exterior de la UE tendría que desempeñar un papel fundamental, también para una mayor coherencia entre las políticas de desarrollo y los instrumentos de gestión de crisis.

---

<sup>121</sup>Ver art.329, Tratado de Funcionamiento de la UE: “Los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada en cualquiera de los ámbitos contemplados en los Tratados, con excepción de los ámbitos de competencia exclusiva y de la política exterior y de seguridad común, dirigirán a la Comisión una solicitud, en la que precisarán el ámbito de aplicación y los objetivos de la cooperación reforzada prevista. La Comisión podrá presentar al Consejo una propuesta en este sentido. Si no presenta ninguna propuesta, la Comisión comunicará los motivos a los Estados miembros interesados.

<sup>122</sup>DUMOULIN, A.: *op. cit.* Disponible en: <http://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/161687>

<sup>123</sup>Por ejemplo, respecto a aquellas con potencial de doble uso en el ámbito de la tecnología, satélites de observación, etc.

<sup>124</sup> Por ejemplo unos Estados en capacidades terrestres, otros en unidades de rotación, otros aérea, etc.



En el ámbito de las capacidades militares en general, los Estados de la UE no profundizan en las reformas para la transformación y modernización de sus fuerzas armadas y equipo, por lo que se precisaría un incremento con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en la posibilidad de despliegue; el mantenimiento en el campo de acción y la interoperabilidad de equipamientos. En el caso de las fuerzas armadas, la realidad es que, en un contexto de recursos escasos y decrecientes, los gobiernos se ven forzados a tomar decisiones difíciles dirigidas a recortes en personal y desviar mayores recursos a la inversión en equipamientos e I+D. La racionalización de capacidades militares y recursos es inevitable y la tendencia apunta a una continuidad. La seguridad de Europa necesita fuerzas desplegables, sostenibles en el terreno y equipos modernos (drones, helicópteros, sistemas de vigilancia marítima, etc.), compatibles entre sí; fuerzas y equipos para misiones multinacionales y escenarios crecientemente asimétricos.

En esta línea, Europa debe avanzar hacia la plena afectividad y racionalización de las distintas unidades multinacionales “europeas” (Eurocuerpo, Euromarfor, etc.), en vez de la creación de nuevas fuerzas, el objetivo básico se centra en la existencia de unidades multinacionales plenamente interoperables y desplegables en los distintos escenarios antes señalados. Una opción concreta implica el refuerzo de la iniciativa de los Grupos de Combate, cubriendo no sólo escenarios de despliegues cortos y reacción rápida, sino también misiones de estabilización, además de identificar soluciones para los problemas de costes. Respecto a los criterios de desarrollo de capacidades militares, la cooperación estructurada permanente será un instrumento esencial a tal fin, en base a criterios como un porcentaje específico en equipos, en I+D, fuerzas desplegables, etc.

En relación con lo anterior, Europa manifiesta su heterogeneidad y su falta de interoperabilidad de las distintas fuerzas europeas, esto es, sus límites a la hora de trabajar juntas (por distinta formación, procedimientos, etc.). Como mantiene la AED, la interoperabilidad es clave no sólo para el equipamiento, sino para todas las capacidades, teniendo en cuenta además que tratamos la capacidad de los militares europeos de operar juntos en entornos complejos. Por ello, detectamos la escasa planificación de programas de formación comunes, ejercicios conjuntos en Europa o en el exterior, doctrinas comunes, etc.

## 1.12 Posibles opciones y escenarios de actuación para la UE

Dadas todas las circunstancias descritas, a continuación dibujamos un panorama de posibles opciones que la UE podría adoptar teniendo en cuenta un desarrollo normal de acciones en el futuro:

- Una UE como un actor exclusivamente civil (la denominada “opción Suiza”). Esta opción enfatiza el valor de la dimensión normativa de la Unión y su capacidad de ser un modelo atractivo, apoyado por instrumentos de *soft power* (política de cooperación, incentivos económicos, etc.). Desde esta perspectiva, la UE no se dota de una política de defensa, criticándose una presumida “militarización” de la PESD al ya existir la OTAN como eje político-militar de la seguridad europea.
- Una Europa como plena alianza político-militar similar a la OTAN, dotada de una defensa común en el sentido tradicional.
- Una UE como actor global con una política de seguridad moderna, que incluya los medios civiles y militares necesarios para garantizar su propia seguridad, defender los intereses y principios de los Estados miembro y contribuir al mantenimiento de la paz internacional.

### La UE como actor únicamente civil

La primera opción presenta diversos problemas: una Unión puramente civil simplemente no es un actor internacional creíble. La experiencia de los Balcanes en los noventa, la Primavera Árabe, Siria y hasta Ucrania nos muestra la capacidad limitada de las acciones puramente diplomáticas si no son potencialmente apoyadas por todos los instrumentos necesarios para llevarlos a cabo (desde incentivos económicos, hasta sanciones, misiones civiles y militares etc., según el caso), como sostiene Sheperd<sup>125</sup>.

Por otra parte, no es tampoco sostenible el argumento de la OTAN, pues tanto la UE como la OTAN, cuyos miembros hacen frente a similares retos de seguridad, pero que son organizaciones internacionales de distinta naturaleza y con objetivos estratégicos a veces distintos. Asimismo, varios miembros de la UE no forman parte de la OTAN y viceversa. Por

---

<sup>125</sup>SHEPHERD, A.: ‘The European Security Continuum and the EU as an International Security Provider’, *Global Society*, Marzo de 2015 pp. 156-174. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13600826.2015.1018146>.

otra parte, EEUU tiene otras opciones más relevantes para sus intereses, desde Afganistán, Irán, Pakistán hasta el sudeste asiático. La relación trasatlántica está cambiando rápidamente y de ahí las repetidas apelaciones de la administración Obama a una Europa que asuma más responsabilidades en este ámbito, por lo menos lo vinculado a su propia seguridad. Tanto que las intervenciones en Egipto y Siria por parte de EE.UU, soportando la incapacidad europea, supusieron un punto de inflexión en el apoyo que EE.UU está dispuesto a brindarle a la UE.

Asimismo, Charles Grant afirma que gran parte de los elementos que habitualmente se identifican con el *soft power* europeo están en cuestión, desde el modelo económico-social, particularmente de la crisis<sup>126</sup> hasta su capacidad real de influir el comportamiento de otros actores y Estados. Una opción puramente civil, no bélica, tendría sentido en el contexto, militarismo e ideologías totalitarias; en el actual contexto internacional, sería poco apropiado. Que los Estados de la Unión acerquen sus distintas políticas de seguridad es además una necesidad práctica, no una mera aspiración política, tanto por razones de eficiencia ante recursos cada vez más escasos, como de eficacia<sup>127</sup>.

En la nueva relación de poderes, los Estados europeos por sí solos, incluidos lo más poderosos, serán cada vez menos centrales en el plano global, también en la defensa de sus propios intereses<sup>128</sup>. En un escenario óptimo, Europa quedará reducida a un poder regional con cierta influencia en su entorno más inmediato, pero profundamente vulnerable ante las amenazas asimétricas y convencionales señaladas y dependientemente para su seguridad de terceros actores. Ello afectará tanto a la OTAN como a la UE, que perderá progresivamente influencia en el escenario global.

Una UE única y exclusivamente civil, si parte de las tendencias antes señaladas se mantienen cuyos Estados continúen actuando de forma no coordinada en las grandes cuestiones de seguridad de nuestro tiempo, es una Europa casi con total certeza condenada a la irrelevancia<sup>129</sup> y temida vulnerabilidad.

---

<sup>126</sup>Charles Grant enfatiza este punto al afirmar que “gran parte del ‘soft power’ europeo depende del éxito aparente de su modelo económico, y eso es cuestionado...”, por lo que “la futura vitalidad de la UE dependerá de que los líderes europeos extraigan la “malaise” de sus economías”.

<sup>127</sup>*Ibid.*, pp.156-174. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13600826.2015.1018146#>.

<sup>128</sup> En un mundo de grandes poderes, los Estados europeos más poderosos, sin el apoyo de la UE, serían como mucho poderes medios.

<sup>129</sup>A esta conclusión llegan algunos estudios de prospectiva recientes. Ver, por ejemplo, el informe *Global Trends 2025 – A transformed World*, elaborado por el National Intelligence Council de EEUU (noviembre 2008), que aventura que Europa podría convertirse en un “gigante jorobado distraído por rivalidades internas y agendas nacionales en competición, incapaz de trasladar su peso económico en influencia global”. “However, continued failure to convince skeptical publics of the benefits of deeper economic, political, and social integration and to

## **La UE como organización de defensa colectiva**

La siguiente opción diseña una UE como simple alianza político-militar al modelo de OTAN. Esta opción cuestionable tanto su necesidad como su coherencia con lo que es la UE. En primer lugar, existe declarada falta de consenso y profundas diferencias al respecto en la UE de 28 o más Estados en los próximos años. Actualmente, gran número de los nuevos Estados miembro rechazan esta idea, pues conciben que la OTAN ya garantiza su defensa colectiva; los Estados neutrales (como Irlanda, Austria o Suecia, contribuyentes activos en misiones PESD) también dudan de esta visión<sup>130</sup>.

Todos los Estados miembro siguen siendo reacios a ceder soberanía en este terreno, máxime sobre las distintas políticas de defensa, dispares en percepciones en cuanto a seguridad. El Tratado de Lisboa recoge la idea de una política de seguridad y defensa conducente a una defensa común, previo acuerdo unánime de todos los Estados miembro junto con los múltiples procedimientos constitucionales (incluidos referendums) y la reforma de los tratados. La sabiduría de hincar en la UE un proceso de tales dimensiones en la próxima década es discutible.

Sin descartar otros desarrollos en el futuro y que la UE en efecto sea una organización con una defensa común, no suponen cambio sustancial compromisos formales y declaraciones sin previos progresos serios en determinadas áreas, como en las capacidades, estableciendo objetivos que luego no se cumplen –otra lección del proceso de Objetivos de Helsinki, tanto en el aspecto civil como militar-. Estos problemas también presentes en la OTAN, donde la discusión sobre el nuevo Concepto Estratégico está revelando profundas diferencias en torno a la esencia de la defensa colectiva y el art.5 del Tratado de Washington.

Asimismo, es remarcable la propia noción de defensa está cambiando y la idea es que la OTAN y la UE sean organizaciones de seguridad en sentido amplio. La Unión es, además, un actor internacional sui generis: una organización internacional que no es un Estado, pero que potencialmente dispone de todos los instrumentos necesarios (diplomáticos, económicos, militares, etc.) para llevar a cabo una política de seguridad acorde con los desafíos del siglo XXI, tal y como recoge la estrategia. Una UE capacitada para actuar en los distintos marcos

---

grasp the nettle of a shrinking and aging population by enacting painful reforms could leave the EU a hobbled giant distracted by internal bickering and competing national agendas, and less able to translate its economic clout into global influence.”

<sup>130</sup>Cuestiones ya manifestadas por parte de sus electores, como se evidenció en la fase de ratificación del actual Tratado de Lisboa.

multilaterales, en asociación con organizaciones como la ONU, OTAN o la OSCE como indica Pawlak<sup>131</sup>. Una visión exclusivamente político-militar de la UE tampoco es suficiente se conforma más compleja que una combinación económico-defensiva.

### **La UE como actor de seguridad con intereses conjuntos y compartidos**

Este análisis de las opciones posibles que la UE -dado el escenario- opta a desempeñar, declara como recomendable, factible y más acorde con la naturaleza de la UE la tercera opción, a caballo entre las dos anteriores. Esto conlleva una Unión en la que los Estados miembro definen y lleven a cabo una política exterior compartida para las grandes cuestiones estratégicas; asimismo, comparten intereses esencialmente comunes. La tercera opción no se erige incompatible con el hecho de que algunos Estados tomen el liderazgo europeo en determinadas materias, así como cierta flexibilidad. Por el contrario, esta opción implicaría una coordinación mucho mayor, menos *free riding* ineficaz y la capacidad de los Estados de la UE de adoptar posiciones comunes también en cuestiones críticas a su seguridad. La carencia principal es la existencia de una política exterior europea efectiva, y una UE como instrumento fáctico para su consecución, independientemente de la plasmación formal o articulación de dicha política.

En concreto, como parte de dicha PESC, la UE mostraría una PCSD con los medios necesarios para llevarla a cabo. A través de la PCSD, la UE aspira a ser un actor civil militar, en la medida necesaria para proteger sus intereses y participar en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. De esta forma, detectamos una serie de carencias manifiestas en la actual UE en lo que a política común de seguridad y defensa se refiere:

La UE como actor internacional relevante carece de una política avanzada, post-moderna y con distintos centros de toma de decisiones (intergubernamentales, nacionales, supranacionales). Asimismo, se observa una falta de capacidad de proyectar de forma eficaz distintos elementos de poder (desde los normativos, como incentivos económicos, hasta los coercitivos) y con la posibilidad de actuar de forma flexible en los distintos marcos multilaterales, sea ONU, OSCE u OTAN, conforme a los objetivos estratégicos perseguidos por los Estados miembro, llevando a cabo la idea del multilateralismo eficaz de que habla la estrategia.

---

<sup>131</sup>PAWLAK, P.: *European Homeland Security: A European Strategy in the Making?*, Routledge, New York, 2012, p. 165.

La UE no muestra una definición constante y homogénea en su PESC/PCSD lo que convierte a la UE en un actor incompleto, incapaz de defender plenamente sus intereses o sus principios ante, por ejemplo, y la propia Europa, o frente a amenazas directas a sus poblaciones y Estados miembro. Un actor incompleto, por tanto, ejercerá una influencia limitada en los eventos y el escenario internacional. Una Europa con sólo *soft power* no es una opción sensata. De hecho, no se trata ya tanto de ser *soft power* a *hard power*, sino más bien de la capacidad de actuar de forma eficaz, en los distintos escenarios internacionales y con los medios que las circunstancias precisen.

Por otro lado, debemos remarcar los distintos intereses vitales de la UE y sus Estados miembro, base de una solidaridad de hecho entre ellos. Los Estados miembro tienen a menudo diferentes intereses nacionales y perspectivas de seguridad (derivados de su historia, diferentes percepciones, intereses económicos relacionados. etc.), pero también intereses de seguridad compartidos, tales como la defensa de líneas básicas de abastecimiento y rutas comerciales, estabilidad en la vecindad, no proliferación o la protección frente al terrorismo, como el imperio de la ley, derechos humanos o el sistema democrático. Es por ello que tanto la EES como el TUE hablan de una convergencia creciente de intereses y de la idea de una solidaridad política europea, aunque a veces las disconformidades entre Estados miembro conlleven a otro desenlace.

Esta dimensión de seguridad está en creciente demanda por la comunidad internacional –recogida en la aplicación de la Estrategia de Seguridad en 2008– y por gran parte de los ciudadanos europeos-. Una política de seguridad y defensa de la UE es necesaria para trasladar a la acción del compromiso de Europa con la paz, estabilidad y seguridad internacionales, asumiendo, en palabras de la estrategia, su parte de responsabilidad en la seguridad global; una responsabilidad de Europa “mayor que en ningún otro momento de su historia”. Respecto a Estados que aboguen por políticas de seguridad y defensa completamente nacionales No hay opción meramente nacional posible. No son sostenibles a medio y largo plazo 28 (y sucesivas) políticas de seguridad y defensa diferentes que, sin embargo, tienen objetivos internacionales coincidentes (gestión de crisis, compromisos en la UE y OTAN, etc.). En palabras de Boin, ni siquiera los Estados tradicionalmente más fuertes en defensa, como el Reino Unido, Alemania o Francia, pueden hacer frente a los desafíos de seguridad modernos por su propia cuenta, ni proteger eficazmente a sus ciudadanos de todas las amenazas<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup>BOIN, A.: *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*, Cambridge, 2013, pp. 1-21.

### 1.13 Hacia una futura estrategia global europea y sus factores necesarios

La desactualización de la EES, redactada en 2003, ha obligado a que algunos países miembros pusieran en marcha para la elaboración de un documento de valor académico y para el uso de los Gobiernos peticionarios. España, Italia, Polonia y Suecia han encargado a renombrados Think Tanks de sus países la creación de informes con el fin de ser presentados para iniciar un debate y un movimiento a cerca de hacia dónde se mueve la UE, y lo que es más importante, hacia dónde se debe mover.

De este documento surgido en colaboración con los países nombrados, la UE deberá crear el escrito que defina la Estrategia Global Europea, ya cuando el documento “Una Europa Segura en un mundo mejor” haya cumplido la década, una década en la que cinco años después de su publicación saliera a la luz un Informe sobre la Aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, que puso de manifiesto los retos y los desaciertos que la UE había cometido durante ese lustro, como acertadamente refleja Buonnano<sup>133</sup>.

El hecho de que el iniciador de esta futura Estrategia Global Europea sea elaborada por *think tanks* viene a dotar de más base académica al documento y menos influencia política. A su vez, se relacionan con la investigación y redacción del mismo a prestigiosos centros de Bélgica, Alemania, Noruega, Grecia y Lituania. Por otra parte, la creación de una página Web de la Estrategia Global Europea llama la atención a aquellos otros participantes que deseen participar en el proceso. Podemos decir, por tanto, que la UE parte con grandes diferencias entre la pasada EES a la de 2013, que carecía de esta apertura y debate.

Observamos que las preocupaciones de la UE no solo se han repetido, sino que se han ampliado. A lo largo de esta tesis remarcaremos la idea del cambio que se ha producido en el contexto global que opera la UE, es por ello que el documento de 2013, no ajeno a ello, aglutina estas variaciones en el sistema internacional y en el nuevo orden en el que nos encontramos; donde EE.UU ha perdido protagonismo, la UE –pese a sus esfuerzos- pierde peso político, y todos miran a Asia-Pacífico, que a todas luces es un futuro que ya es presente.

En el transcurso de las páginas previas ha quedado patente la importancia de una Estrategia Europea, la UE no está ocupando el puesto que debería como actor internacional, y es espectador de los cambios que otros actores como la OTAN están realizando en sus

---

<sup>133</sup>BUONANNO, L.: *Policies and Policy Processes of the European Union*, Pallgrave MacMillan, United Kingdom, 2013, pp. 273-296.

estrategias, como el Nuevo Concepto Estratégico de 2010 de la OTAN, en el que ya se observa un cambio de perspectiva en las amenazas globales y en cómo afrontarlas. Además, a nivel nacional se ha presentado la Estrategia Española de Seguridad con intenciones más que positivas. EE.UU también ha defendido su Estrategia de Seguridad, en la que da una visión más global, realista y remarca la necesidad de generar “alianzas y coaliciones”, viendo hacia las nuevas potencias y en especial a Asia-Pacífico.

En suma, los países que promovieron los documentos académicos que luego servirán de materia a Bruselas, son solo el principio del cambio necesario que el epígrafe indica. Aún queda mucho trabajo por realizar y la UE ya lleva años de retraso como actor internacional en materia de seguridad y defensa.

La UE tiene que servirse de nuevos instrumentos creados tras Lisboa como el SEAE, y otros ya presentes para mejorar la nueva Estrategia Global Europea, conjugando las herramientas de las que ya dispone con otras nuevas ajustadas a sus necesidades. Los problemas a los que se enfrenta son de diversa índole, pero todos se desarrollan en un contexto de crisis profunda y de euroescepticismo por parte de potencias internas y externas. Además, la heterogeneidad, la falta de consenso, la diferencia de percepciones, la diferencia de velocidades, el compromiso político, la falta de consenso en los objetivos a largo plazo, entre otros aspectos marcarán el futuro de la seguridad y defensa de la UE. Sin una Europa unida y fuerte, no tendremos una política de seguridad consensuada y poderosa, teoría compartida y defendida en esta tesis, igualmente mantenida por Keohane<sup>134</sup>.

Por su parte, el Real Instituto Elcano, *think tank* inmerso en el informe para una Estrategia Global Europea identifica los siguientes contenidos focalizándose en las amenazas exteriores, los vínculos estratégicos y la renovación de la perspectiva europea<sup>135</sup>.

La EEE hacía hincapié en la seguridad, en la que introducía amplios conceptos y acciones. La nueva estrategia se ve obligada a entender el cambio en el sistema internacional

---

<sup>134</sup>KEOHANE, D.: ‘Strategic priorities for EU defence policy’, *Policy Brief, FRIDE*, nº 146, Febrero de 2013. Disponible en: [http://www.fride.org/download/PB\\_146\\_Strategic\\_priorities\\_for\\_EU\\_defence\\_policy.pdf](http://www.fride.org/download/PB_146_Strategic_priorities_for_EU_defence_policy.pdf).

<sup>135</sup>El *think tank* español Real Instituto Elcano enumera los contenidos siguientes como los más destacados:

- De la Seguridad a lo global.
- De las amenazas a los objetivos.
- Hacia una nueva narrativa europea.
- Una visión equilibrada de la UE.
- Renovar los vínculos estratégicos.
- Políticas y prioridades.
- La necesidad de contar con los instrumentos adecuados.



y en los problemas, pues identifica sus problemas como problemas cada vez más globales. Dentro de este punto se estudia la diferencia del contexto económico que había en 2008 y la necesidad de nuevas herramientas para atajar la gran crisis que se está produciendo en el cambio de sistema en el que somos espectadores. También se aborda el complejo vecindario de la UE, las nuevas grandes potencias – en las que Asia-Pacífico- es clave, etc.

La EES relacionaba una serie de amenazas que, como dijimos, se han ampliado y vuelto más específicas. Hablamos de lo que más nos compete, el terrorismo, pero vemos que además del terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva han aparecido otras nuevas –y con fuerza- estas son: cambio climático, ciber amenazas, inestabilidad financiera, etc. La UE era consciente de los nombrados aspectos, pero ahora tiene mayores problemas a los que tiene que prestar atención, estos son los problemas que aparecen en la Estrategia de 2013.

La Estrategia Europea está en proceso de modificación, prueba de ello es la redacción del Tratado de la UE, en el que observamos un cambio, se percibe el papel que debe ocupar la UE en el mundo. La política de defensa se presenta en el artículo 42 de dicho texto más abierta a atajar los problemas globales de la UE. Es por ello, que la nueva Estrategia Global debe valerse de este sustrato para crear un documento nuevo, eficaz y realista.

La UE, como hemos dicho, se enfrenta a un vecindario muy complejo, sobre todo después de los históricos movimientos de la Primavera Árabe y el resurgimiento del terrorismo. El problema de la UE es del todo sabido, pues existe una diferencia –grande- de percepciones sobre los planes de actuación en un escenario problemático y cambiante, como enuncia Coelmont<sup>136</sup>. Aunque hay consenso en la UE, hay circunstancias históricas y coyunturales que afectan a los países del sur – Mediterráneo- a tener una preocupación mayor hacia las políticas que se deben seguir desde Bruselas. De esta forma, el Documento futuro precisa recoger con inteligencia la visión europeísta sin olvidar las necesidades de los países más afectados por su vecindario. Una Europa con una sola voz, es la clave para una Europa fuerte.

La nueva Estrategia de Seguridad Global obliga favorecer y mejorar las relaciones con otros actores. Nos referimos a las potencias emergentes y a las ya declaradas. En su día más importantes- como EE.UU-. Es vital que la UE incremente sus relaciones en lo económico y político fundamentalmente y, en otro orden, pero no menos importante en la seguridad y defensa. La UE debe servirse de políticas de ayuda al desarrollo y medidas restrictivas para

---

<sup>136</sup>COELMONT, J.: ‘An EU Security Strategy: An Attractive Narrative’, *Security Policy Brief*, n.18. 34, Marzo de 2012. Disponible en: <http://www.egmontinstitute.eu/papers/12/sec-gov/SPB34.pdf>

mejorar su política exterior de seguridad y defensa. La UE es especialista en estos campos, abanderada del *smart power*, por lo que la optimización de estas herramientas tiene que estar presente en sus planes a corto plazo.

Aceptamos la visión ofrecida por Pawlak<sup>137</sup>, que reitera que los instrumentos de los que dispone la UE pasan por emplearse a fondo, pero su utilización depende en momentos como los actuales de las dificultades derivadas de la crisis financiera que repercute directamente en los presupuestos de los países miembros, que se han visto reducidos en su mayoría, predominando también el gasto en investigación civil a la investigación militar. Otro aspecto a descartar como instrumento importante en la política exterior, de seguridad y defensa es en el Servicio Europeo de Acción Exterior, la diplomacia europea. Este cuerpo que empezó con reticencias aún no ha ejecutado grandes labores. El SEAE debe orientarse por los principios de eficiencia en relación con los costes, neutralidad presupuestaria y gestión buena y eficaz teniendo plenamente en cuenta el impacto de la crisis económica en las finanzas públicas y la necesidad de rigor presupuestario, que hemos mencionado.

---

<sup>137</sup>PAWLAK, P.: *op. cit.*, pp.15-35.

## **CAPÍTULO II:**

### **ESTRATEGIA DE LA UE EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO**

El presente documento declara a la UE como actor garante de la seguridad de sus ciudadanos y la seguridad de los países que componen dicha organización transnacional. Consecuencia de ello, es la relevancia notoria que adquiere la evaluación e la Estrategia contra el terrorismo, nacida en 2005, para poner de manifiesto el nivel organizativo ofrecido por la UE, el comportamiento de los Estados miembro y el impacto real de este compendio de medidas en el panorama terrorista internacional. Por tanto, a lo largo de los siguientes capítulos responderemos las preguntas: ¿Cómo es la política antiterrorista de la UE? ¿Cuáles son sus directrices principales? ¿Dónde se concentran los aspectos positivos y negativos de la misma? ¿Es -de facto- efectiva y adecuada la política antiterrorista de la UE frente a la evolutiva amenaza que afronta?.

Declaramos por tanto que la importancia de analizar el terrorismo desde la perspectiva europea surge de la necesidad en sí misma de examinar a la UE como garante de seguridad y la conexión con los Estados miembro que la conforman. El conocimiento de las medidas llevadas hasta el momento permite valorar el devenir futuro de la UE y analizar las dinámicas contrterroristas en todos sus niveles. La tesis centra, de esta forma, en la compilación, descripción y análisis de la política de lucha contra el terrorismo de la UE, poniendo de manifiesto sus errores, aciertos, efectividad y planteamientos futuros dentro del marco de la PESC y la PESD.

#### **2.1 Programa de la Haya**

El primer documento relevante en materia terrorista debido a su focalización en la amenaza, más allá de la propia Estrategia contrterrorista de la UE, es el denominado Programa de la Haya, de 2005<sup>138</sup>. En dicho Programa se observa que la Comisión se centra en promover y salvaguardar los derechos de todos los ciudadanos de la Unión, así como su integridad física y política; situación que de forma meridiana comprende la seguridad de los ciudadanos ante posibles atentados terroristas. Se observa, por tanto, que la UE aborda la problemática terrorista desde una perspectiva de seguridad básica, sin identificar todavía el terrorismo como un

---

<sup>138</sup>Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, «Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia» [COM (2005) 184 final – Diario Oficial C 236 de 24.9.2005].

problema estructural de las propias sociedades y de los Estados miembro, sino de una amenaza mayoritariamente externa. Pormenorizando, el Programa focaliza de manera excesivamente general las medidas antiterroristas en la prevención y el intercambio de información conjuntamente con Estados miembro en la lucha contra el terrorismo e incidiendo en aspectos como el reclutamiento, financiación, prevención, análisis de riesgo y protección a infraestructuras vulnerables. Este primer documento clave en la lucha contra el terrorismo se demuestra una desestructuralización de las medidas, aunando las causas del terrorismo y pasando por alto el denominado homegrown terrorism y los *foreign fighters* como amenaza declarada. Muestra de lo primitivo del planteamiento de las medidas, éstas se refinarán con posterioridad en el Programa de Estocolmo, que se erige como la continuación al presente Programa, como bien afirma Keohane<sup>139</sup>.

El Programa de la Haya se entiende como primer paso para establecer un marco de actuación en el campo de la seguridad europea y perfilar los aspectos relacionados con ella; pero se ofrece de una manera dispar, poco concreta y, en relación al terrorismo, meridianamente dependiente de la Estrategia de Lucha contra el terrorismo del año 2005.

---

<sup>139</sup>KEOHANE, D.: 'The EU and counter-terrorism', *Center for European Reform*, Mayo de 2005. Disponible en: <http://library.coleurope.eu/pdf/CER/keohane.pdf>.

**Figura 6: Áreas de acción del Programa de la Haya**



Fuente: elaboración propia.

### **Un control migratorio más exhaustivo**

El campo de la inmigración en el Programa de la Haya se evidencia crítico y compila las necesidades europeas de control –tanto humano como seguridad– respecto a un problema creciente como la inmigración. La Comisión apoya nuevas políticas de acercamiento para tratar la inmigración legal e ilegal, lo que incluye la lucha contra el tráfico ilegal de personas, inmigración no regulada, sobre todo en mujeres y niños. Para lograr este fin se precisa una gran cooperación con países no miembros en todos los campos, como la readmisión y la vuelta de inmigrantes, aspecto que compartimos con Weyembergh <sup>140</sup>. Las medidas propuestas ofrecen

<sup>140</sup>WEYEMBERGH, A.: ‘Approximation of Criminal Laws, The Constitutional Treaty and The Hague Programme’, *Common Market Law Review*, Kluwer Law International, The Netherlands, 1567-1597, 2005. Disponible en: <http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?id=COLA2005059&PHPSESSID=jsque3g3g2g1pi3en7689iomd6>.

líneas de restricción y control pero no consiguen aunar acciones relativas a los Estados miembro.

La Comisión se muestra laxa en las normas y apuesta por el procedimiento de asilo armónico y efectivo. Por su parte, la creación de la Agencia Frontex en 2005 se instituyó como un absoluto acierto por parte de la UE, como afirma Andrew<sup>141</sup>, y que ha logrado incrementar paulatinamente sus responsabilidades hasta conformar una de las herramientas más exitosas de la UE. Avance manifiesto pese a la falta de soporte hacia países del sur de Europa tras, las denominadas por los medios de comunicación, Primaveras Árabes y el flujo de inmigrantes procedente de África subsahariana.

La inmigración se aborda de manera especial en el programa sucesor del Programa de la Haya, el Programa de Estocolmo; pues la UE entiende que el control de personas en suelo comunitario es, en parte, éxito o fracaso de la seguridad interior de la propia UE. En el proceso de la lucha contra el terrorismo el control de la inmigración es definitorio en la gestión de la seguridad y, a lo largo de los años, la UE ha ido adaptando mecanismos y estableciendo relaciones bilaterales y conjuntas con Estados miembro para lograr un mayor control de aquellas personas que pisan suelo comunitario, tal y como enuncia Broeders<sup>142</sup>.

Los Estados miembro carecen de fuertes programas que desarrollen planes de integración con capacidad para frenar la exclusión social y el aislamiento, como consecuencia de ello, la Comisión anima –sin mecanismos comprometedores– a los Estados miembro a través de programas específicos a fomentar sus políticas de integración para mejorar el entendimiento y diálogo entre religiones y promover cambios estructurales con experiencia e información en el campo de la integración. En la época de elaboración del Programa de la Haya, año 2005, no se recogió con la suficiente importancia el fenómeno de la radicalización dentro del seno de la UE, en cada Estado miembro. Esta grave carencia ha llevado a una situación complicada en la cual Europa se enfrenta a sociedades heterogéneas, polarizadas y de difícil inclusión social. Un plan anticipado de prevención de la radicalización hubiese reducido el fenómeno del *homegrown terrorism*, consecuencia de la no integración –en parte– de la sociedad musulmana

---

<sup>141</sup>ANDREW, W.: ‘Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX’, *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, nº 2, marzo de 2009, pp. 333-356. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2009.00807.x/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>.

<sup>142</sup>BROEDERS, D.: ‘The New Digital Borders of Europe EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants’, *International Sociology, SAGE Journals*, vol. 22 no. 1, Enero de 2007, pp. 71-92. Disponible en: <http://iss.sagepub.com/content/22/1/71.short>.

en Europa<sup>143</sup>, mayoritariamente, y los denominados *foreign fighters*, ciudadanos europeos de segunda o tercera generación que viajan a países de conflicto para sumarse a la yihad, como afirma Brooks.

### **Programa de la Haya: un documento optimista pero con errores**

El contexto que promovió la redacción del Programa de la Haya distaba del panorama actual: el Parlamento Europeo cumplía un papel diferente en algunos campos de acción viendo minimizado su alcance, así también era limitado el Tribunal de Justicia y la propia Comisión, que no ejercía la capacidad suficiente para iniciar el procedimiento de infracción, así como la toma de decisiones por unanimidad en varios ámbitos.

La ausencia de pormenorización en numerosos aspectos del programa de la Haya se debe a la no ratificación del Tratado constitucional, pues la misma adhesión de la organización a la Convención Europea de Derechos Humanos no fue factible al carecer de la base jurídica que el Tratado constitucional le hubiese conferido, y que no hemos podido advertir hasta la adopción del Tratado de Lisboa.

El Programa de la Haya adolece de graves errores, que se repiten en el posterior Programa de Estocolmo. El documento primero no alcanza el nivel exigido entre la coordinación de propuestas y actos realizados, incidiendo directamente en el incumplimiento de medidas a corto y medio plazo. De la misma forma, sostiene Brooks, el Programa no ha sabido controlar de cerca la aplicación y ejecución de las actuaciones, ni lograr llevar a control y examen cada acción propuesta por la UE, a fin de evitar aplicaciones heterogéneas a nivel nacional<sup>144</sup>

En la misma línea, no se crearon -a raíz del documento- sistemas de control más sólidos, sistemáticos y actualizados, mecanismo que confieren a las acciones mayor compromiso de adopción y optimización de recursos a nivel comunitario y nacional. Se observa la escasa cooperación con terceros países y agencias europeas, a fin de completar políticas internas y lograr así mayor proyección exterior y una política exterior más relevante a escala internacional.

---

<sup>143</sup>BROOKS, R.: 'Muslim "Homegrown" Terrorism in the United States: How Serious Is the Threat?', *MIT Press Journals*, Octubre de 2011, pp.7-41. Disponible en: [http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/ISEC\\_a\\_00055](http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/ISEC_a_00055).

<sup>144</sup>FRATTINI, F.: "The Hague Programme: a Partnership for the European Renewal in the field of Freedom, Security and Justice", *Centre for European Policy Studies*, Bruselas, 2005, pp.1-4. Disponible en: [http://libertysecurity.org/IMG/pdf/SPEECH-05-441\\_EN.pdf](http://libertysecurity.org/IMG/pdf/SPEECH-05-441_EN.pdf)

El Programa de la Haya carece de progresos en el campo del reconocimiento mutuo de resoluciones penales así como de cooperación entre fuerzas de seguridad. De la misma manera, el proceso de decisión en asuntos concernientes al “tercer pilar” (título VI del Tratado de la UE) requieren de unanimidad, por lo que en varios aspectos concernientes a seguridad se iniciaron debates que finalmente no llegaron a cerrarse debido a este proceso; ejemplo de ellos es la Decisión marco sobre derechos procesales, inserta en el programa de la Haya.

## **2.2 Programa de Estocolmo: una Europa más segura en un marco global**

El Programa de Estocolmo ve la luz en 2010<sup>145</sup> y supone la continuación del anterior Programa de Praga, perfilando y mejorando tanto su ejecución como sus objetivos. Por su parte, Estocolmo pretendió desarrollar acciones comunitarias dentro del marco de libertad, seguridad y justicia además de abordar desafíos a largo plazo dentro y fuera de la UE abogando por la protección, la solidaridad y la promoción de un espacio europeo de justicia<sup>146</sup> pero bajo el estrecho campo de acciones que la UE diseñó.

Los objetivos presentes en el Programa de Estocolmo abarcan, teóricamente, un amplio espectro de acción, pero se evidencia que Estocolmo ha servido más para marcar una línea de acción a medio y largo plazo en la UE que para alcanzar objetivos concretos en materias puntuales presentes en el Programa. El primero de los objetivos vela por cuidar los derechos de los ciudadanos en el plano de protección de derechos fundamentales: respeto a la persona y dignidad humana junto con los demás derechos presentes en la Carta de Derechos Fundamentales. Este punto recoge interesantes aspectos como la defensa de la esfera privada de los ciudadanos y el respeto a sus libertades, que avalan comportamientos íntimamente vinculados a las bases que estructurarán la política antiterrorista<sup>147</sup>.

El siguiente objetivo que sostiene el Programa de Estocolmo procura una mayor generalización y creación de herramientas comunes y descansa en el diseño de una Europa con mejores mecanismos en el campo de la Justicia, herramientas que faciliten el acceso a la misma y agilicen y aseveren la protección del ciudadano en cada Estado miembro, en consonancia con

---

<sup>145</sup>Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano [Diario Oficial n° C 115 de 4/5/2010]. Disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:ES:PDF>

<sup>146</sup>Euroalert, ‘El Programa de Estocolmo’, una nueva estrategia europea en libertad, seguridad y justicia, 11 de junio de 2009. Disponible en: <http://euroalert.net/news.aspx?idn=8842>.

<sup>147</sup>BALDACCINI, A.: ‘Counter-Terrorism and the EU Strategy for Border Security: Framing Suspects with Biometric Documents and Databases’, *European Journal of Migration and Law*, vol. 10, n° 1, 2008, pp. 31-49. Disponible en: <http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/138836407x261308>.



la UE y a lo largo de toda ella. Estocolmo se creó asimismo como documento promotor de la cooperación entre los profesionales del engranaje jurídico con el fin de eliminar escollos burocráticos y para homogeneizar actos jurídicos (en particular el reconocimiento de los mismos) en todos los Estados miembro. Asimismo, Estocolmo funcionó como coadyuvante al diseño de una estrategia de seguridad común, pero planteando el objeto de incrementar la investigación en el aspecto técnico de la seguridad, como también se reflejará en los objetivos de la Agencia Europea de Defensa, que persigue una industria de defensa e investigación puntera propia europea.

El aspecto más importante que nos compete es el de la creación de una Europa con más capacidad de seguridad y salvaguarda que asegure la integridad de sus ciudadanos, por ello el Programa de Estocolmo planteó delinear una estrategia de seguridad interior con el fin de vigorizar la seguridad dentro de las fronteras. El documento reconoce la necesidad de trabajar en la cooperación con otras organizaciones, Estados miembro y terceros países y en particular en el campo de la seguridad policial, control de fronteras a la UE así como la justicia penal, todo ello encaminado a combatir fenómenos en creciente desarrollo como el crimen organizado y la lucha contra el terrorismo, pues la amenaza se configura como un proceso de cambio constante. Pese a los objetivos que se recogen en el documento, el telón de fondo evidencia una recopilación de aspectos de compleja aplicación dadas las herramientas descritas.

El siguiente aspecto considera la creación de una Europa solidaria, a través de una política de inmigración y asilo basada en el apoyo entre Estados miembro, así como terceros países, por el contrario se detecta la carencia de políticas específicas de inmigración adaptadas al fluctuante mercado laboral de la UE. El problema de este aspecto radica en la importancia de una política de inmigración fuerte y homogénea para llevar a cabo una inmigración igualitaria en todos los Estados miembro, hecho que a día de hoy no se ha conseguido debido a la disparidad de criterios y a las muy diferentes políticas nacionales de inmigración. Por ello, el Programa de Estocolmo pidió trabajar en la línea de un mecanismo de asilo conjunto basado en la adjudicación de responsabilidades a todos los actores implicados, contando en todo momento con el principio de solidaridad, frenado por la voluntad de los Estados miembro y el limitado poder fáctico, no reconocido en el presente documento.

Por su parte, el Programa de Estocolmo aborda en un punto concreto el problema del terrorismo, donde expresa las acciones mejorables a este respecto. Es interesante resaltar la importancia que dota a la necesidad de crear vínculos de comprensión dentro de las sociedades

de los Estados miembro, acción que se relaciona con el pilar “Prevención” de la Estrategia de Lucha contra el terrorismo de 2005, pues evitar la radicalización es parte del éxito para impedir el conocido como terrorismo doméstico, *homegrown terrorism*. La coordinación es un aspecto recurrente en el Programa de Estocolmo así como documentación relacionada al mismo, donde el Consejo Europeo remarca el papel del Coordinador antiterrorista con el fin de lograr mayor coherencia entre políticas antiterroristas nacionales, más contacto entre actores y control de la eficacia de la propia política comunitaria, como afirma Howorth, de gran necesidad para el buen funcionamiento y optimización de las medidas<sup>148</sup>.

Por parte del Consejo Europeo<sup>149</sup> se han realizado no pocas críticas a varios niveles, se ha pedido a los diferentes órganos de la UE (Comisión, Consejo y Estados miembro) que apliquen medidas más exhaustivas en la prevención de la radicalización, además de solicitar la transferencia de buenas prácticas con otros actores en este campo, para evitar duplicidades y optimizar estrategias. Incide en la importancia de actuar a nivel local, como así actúan frente a la radicalización gobiernos como Reino Unido y Holanda, con políticas contra la radicalización específicas que dotan de especial importancia a la acción a nivel local, contando con la ayuda de profesores, imanes y educadores sociales; estrategia basada en el trabajo de campo.

El Programa de Estocolmo no concede relevancia suficiente a la creciente propaganda terrorista a través de Internet, por lo que el documento carece de líneas de mejora a nivel técnico para detectar dicha propaganda. Igualmente, el documento pide mayor diligencia en la seguridad de transportes así como infraestructuras críticas al configurarse como potenciales objetivos terroristas, aspectos que se abordan pero donde el documento debilita su poder al no atender ni incluir acciones de mayor efectividad a corto plazo.

Debemos nombrar también la necesidad de adaptación de las herramientas contra la financiación terrorista, demasiado estáticas en relación al mundo financiero y al movimiento de capitales, pues se sirven de novedosos sistemas de pagos cuyas organizaciones terroristas emplean sirviéndose de sus vulnerabilidades, y donde el Programa de Estocolmo no acierta a delimitar con medidas concretas aplicables al contexto comunitario.

---

<sup>148</sup>HOWORTH J.: ‘International Relations and the European Union’, *The EU’s Security and Defence Policy Towards a Strategic Approach*, Oxford University Press, New York, 2011, pp. 197-226.

<sup>149</sup>Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano-.

### 2.3 Aplicación de la Estrategia de lucha contra el terrorismo: prioridad para la UE

El fenómeno del terrorismo, motivado por el punto de inflexión que ubicamos en el 11 de septiembre de 2001, mutó de forma radical las percepciones de este complejo fenómeno y motivó un cambio en la forma de su estudio pasando a conformarse un asunto doméstico para convertirse en uno de los principales desafíos de la seguridad global, como avala Úbeda de Torres<sup>150</sup>. En la actualidad, el terrorismo supone una de las más importantes amenazas y de más complejo planteamiento, coordinación y ejecución en la sociedad occidental, premisa que compartimos con Vries<sup>151</sup>. Para conocer a qué nos enfrentamos debemos diferenciar ambos fenómenos. El terrorismo internacional según Fernando Reinares<sup>152</sup>: “*obedece al proceso de interconexión e interdependencia que denominamos globalización y que amplía extraordinariamente el número de sociedades actualmente vulnerables al terrorismo internacional*”. Por su parte, el terrorismo global se identifica por<sup>153</sup>: “*aquel que de una u otra forma atraviesa fronteras estatales, básicamente porque quienes lo ejecutan mantienen estructuras organizativas o desarrollan actividades violentas en más de un país*”

Desde el punto inflexión escogido, los atentados del 11 de septiembre, se han incrementado drásticamente los recursos dedicados al terrorismo y antiterrorismo en el mundo occidental. En palabras de Monar, grandes actores internacional como OTAN, EE.UU y UE han desarrollado estrategias de diversa índole que se han ido modificando a lo largo de los años con más o menos acierto<sup>154</sup>. Para Rodríguez-Villasante y Prieto, a raíz de los fenómenos terroristas las herramientas empleadas han aumentado drásticamente, bien de carácter legal, financiero, logístico e institucional para abordar este complejo problema<sup>155</sup>.

La UE, a raíz de la amenaza terrorista declarada y los atentados ocurridos en suelo europeo, resolvió la creación de una estrategia de lucha contra el terrorismo<sup>156</sup>, nacida en 2005

---

<sup>150</sup>ÚBEDA DE TORRES, A.: “La amenaza terrorista: entre la normalidad y la urgencia”, UBEDA DE TORRES, A.: *Democracia y derechos humanos en Europa y en América. Estudio comparado de los sistemas europeo e interamericano de protección de los derechos humanos*, Reus, Madrid, 2007, pp. 603-612.

<sup>151</sup>VRIES, G.: ‘The European Union's Role in the Fight Against Terrorism: Opening Address - The Role of the EU in the Fight Against Terrorism’, *Irish Studies in International Affairs*, vol. 16, pp.3-9, 2005. Disponible en: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/30001931?uid=3738904&uid=2&uid=4&sid=21106182848541>

<sup>152</sup>REINARES, F.: *Terrorismo Global*, Taurus, Madrid, p. 46, 2003.

<sup>153</sup>REINARES, F.: *Terrorismo y Antiterrorismo*, Paidós, Barcelona, 1998, pp. 175-193.

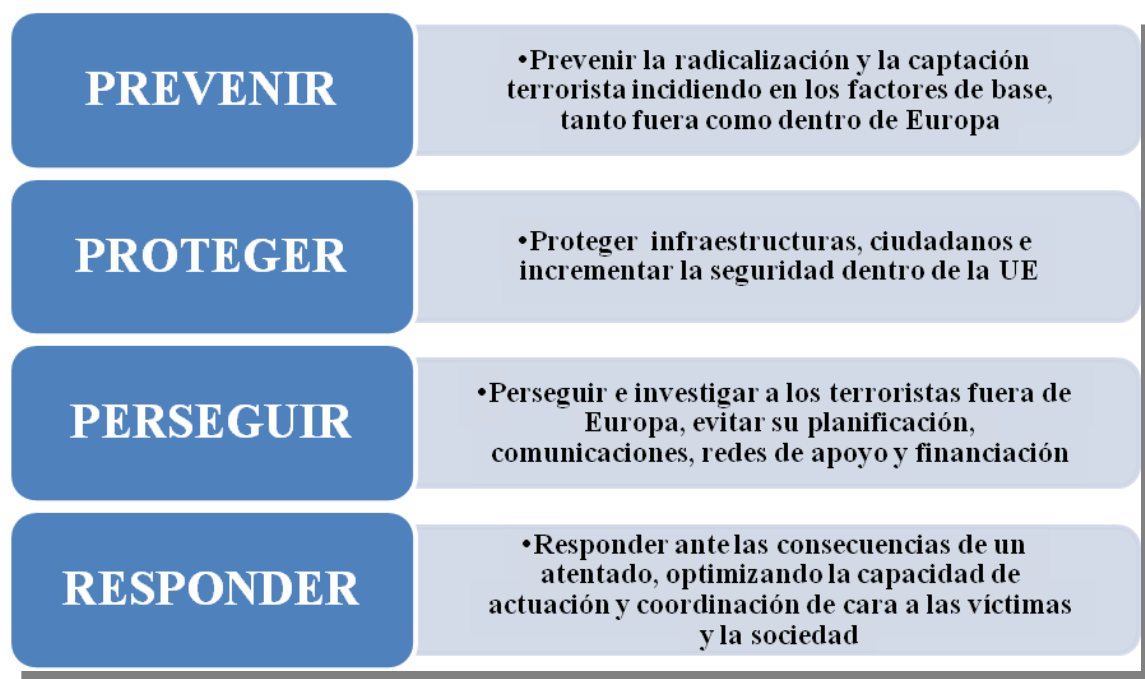
<sup>154</sup>MONAR, J.: ‘The EU as an International Counter-terrorism Actor: Progress and Constraints, Special Issue: A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment’, *Intelligence and National Security*, vol. 30, nº 2-3, 2015. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02684527.2014.988448#>

<sup>155</sup>RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L. (Cord.): *Lucha contra el terrorismo y Derecho Internacional*, Ministerio de Defensa, Instituto español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia, marzo, 2006.

<sup>156</sup>Consejo de la UE, de 30 de noviembre de 2005 – Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo.

y que cuenta con el apoyo de las Naciones Unidas. Dicho documento consta de cuatro pilares bien definidos: prevenir, proteger, perseguir y responder. Analizaremos los aspectos más importantes que sostienen<sup>157</sup> cada uno de los pilares y las acciones que más repercusión han tenido por la UE como organización, así como la para la seguridad de los Estados miembro y el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia<sup>158</sup>.

**Figura 7: Estrategia de lucha contra el terrorismo de la UE**



Fuente: elaboración propia.

### 2.3.1 Pilares de la Estrategia de lucha contra el terrorismo: Prevención

El primer pilar “Prevenir” combate la radicalización y el reclutamiento de terroristas dentro de la UE. Para ello, la UE se ha servido de la identificación de los métodos, propaganda e instrumentos empleados por los terroristas como base de su trabajo y, según Hillion, el éxito y fracaso debe achacarse a esta visión<sup>159</sup>. Las funciones de prevención pertenecen y competen a los Estados miembro, y la labor que desempeña la UE se sustenta en coordinar estas políticas

<sup>157</sup>Secretaría del Consejo de la UE, Folleto de la UE y la Lucha contra el terrorismo Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheet-fight%20against%20terrorism%20091002.ES.PDF>

<sup>158</sup>Secretaría del Consejo de la UE, *La UE y la lucha contra el terrorismo*, 2007. Disponible en: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/FactsheetfightagainstterrorismESrev1.pdf>.

<sup>159</sup>HILLION, C.: ‘Fighting Terrorism Through the EU Common Foreign and Security Policy’, Leiden University - Leiden Law School, 2014, pp. 1-17. Disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2383243](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2383243)

nacionales, determinar buenas prácticas de actuación y compartir información útil a la hora de combatir el terrorismo, siempre desde un segundo plano o un primer plano a modo de gestor supervisor con carácter no siempre vinculante, como avala Hill<sup>160</sup>. Partiendo de esta premisa que compartimos, la investigación vigente elabora un análisis y compilación de las líneas diseñadas y puestas en práctica para dilucidar su éxito a nivel operativo, conjugando la perspectiva de la UE como actor internacional y su relevancia en el escenario global.

Una de las fuentes o núcleos desde donde se ubica la radicalización es la propaganda que representan los conflictos alrededor del mundo, como prueba supuesta de un conflicto/choque /disparidad entre el Este y el Islam. Hay numerosos factores que pueden propiciar un clima que conduzca a la radicalización: pobre gobernanza, modernización rápida pero descontrolada y la carencia de perspectivas políticas y económicas así como oportunidades educativas.

Asimismo, en los últimos años hemos sido espectadores de la radicalización violenta desde dentro de las fronteras de Europa, dando lugar al terrorismo doméstico o *homegrown terrorism*, terroristas nacionales que tienen como objetivo los países donde han residido la mayor parte de sus vidas. Por tanto, el pilar “Prevenir” propone las consecuentes medidas para combatir el terrorismo desde la raíz del problema, pero actuando desde suelo europeo en su mayoría a través del desarrollo de aproximaciones comunes para descubrir y abordar problemas de comportamiento; la localización y vigilancia de lugares de apología del terrorismo y reclutamiento en ambientes clave como prisiones, lugares de culto, etc.). Se enfoca el problema desde un punto en crecientemente multidisciplinar donde se desarrolla un diálogo intercultural. De la misma forma, y como manifiesta Pawlak, se persigue promover la buena gobernanza, democracia, educación y prosperidad económica a través de los programas de asistencia, y por último se ensalza compartir y analizar experiencias de diferentes culturas<sup>161</sup>.

Una vez propuestas las medidas es menester reflejar las acciones y decisiones principales más remarcables que se han llevado a cabo dentro de este pilar. Dichas medidas, declara Balzacq en línea con nuestra investigación<sup>162</sup>, han basculado entre la baja operatividad y el

---

<sup>160</sup>HILL, C.: *op.cit*, 231-233.

<sup>161</sup>PAWLAK.: *op.cit*, pp.57-72.

<sup>162</sup>BALZACQ, T.: ‘The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies’, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 46, n°, 2008, pp.75-100. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2007.00768.x/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>.

éxito, y la evolución y adaptación paulatina de las propias medidas; adaptándose a las nuevas necesidades comunitarias junto con los Estados miembro:

- Adopción por parte del Consejo de la UE de un plan de acción para mejorar la coordinación entre los Estados miembro y la Unión, y luchar contra la radicalización y la captación de terroristas. Análisis de las medidas e iniciativas de los Estados miembro junto con Europol para combatir la radicalización en las cárceles y afrontar la radicalización violenta a través de Internet.
- Operaciones militares y civiles de gestión de crisis en el marco de la PESD (contribución de la UE a optimizar el entorno de la seguridad que influye en las condiciones propicias a la radicalización violenta en terceros países). Se destacan operaciones como Aceh (2006), misión de control de la frontera de Rafah (Gaza), apoyo a la policía de Afganistán (2007).
- Desarrollo de proyectos de ayuda de la UE a terceros países en materia de buen gobierno y estado de derecho contra la radicalización y captación (Euromed, Balcanes Occidentales, ASEM, cooperación con Argelia y Marruecos).
- Realización de reuniones de expertos con los países de Euromed, con el objetivo de analizar y comparar los procesos de radicalización en la zona mediterránea, como la Conferencia Euromed (2007) sobre la función de los medios de comunicación en la prevención de la incitación.
- Medidas contra la prevención de financiación terrorista, desde evitar que se produzca dicha financiación hasta la congelación del capital en cuestión y la lucha contra el blanqueo de capitales.
- Aprobación por parte del Consejo de una serie de directrices para la prevención y radicalización a través de los medios de comunicación de la Unión.
- Creación a cargo de la Comisión de un grupo de expertos en materia de radicalización violenta. Tratamiento de diversos estudios fronterizos sobre la cuestión de la radicalización en el 6º y 7º Programa Marco de Investigación de la UE (2006 y 2007).
- Evaluación de la coordinación en el seno de cada Estado Miembro, para conseguir este propósito se ha iniciado una evaluación por homólogos de las disposiciones nacionales para la lucha contra el terrorismo. Varios Estados miembro, según la aplicación de prácticas procedentes de la UE, han reforzado su legislación e instrumentos operativos analíticos de lucha contra el terrorismo.

- Actuación en materia de visados, falsificaciones y perfeccionamiento de los sistemas de detección hasta la implantación de elementos biométricos en pasaportes o documentación de viaje.
- Examen y mejora de la seguridad con explosivos, susceptibles de ser empleados en atentados terroristas.
- Prevención del terrorismo, desde la adecuación de mecanismos de preparación necesarios, anticipación a las acciones así como gestión del escenario posterior a un atentado<sup>163</sup>.

### **2.3.2 Pilares de la Estrategia de lucha contra el terrorismo: Protección**

El segundo objetivo de la Estrategia de la UE consiste en proteger a los ciudadanos y a las infraestructuras con el fin de reducir la vulnerabilidad a los atentados, por medio de una mayor seguridad de las fronteras, transporte e infraestructuras básicas. El segundo pilar aboga igualmente por reducir la vulnerabilidad de ataque a un grupo de población susceptible de ser víctima del terrorismo además de limitar el resultado del impacto de un ataque.

La Estrategia propone establecer acciones colectivas para garantizar la seguridad en las fronteras, transporte y otras infraestructuras en riesgo. Con el fin de mejorar el transporte de seguridad, los Estados miembro pueden examinar los puntos débiles de los sistemas de transporte y mejorar la seguridad en carreteras, trenes, aeropuertos y puertos. Los movimientos más claros que ha dado la UE en el contexto de este pilar han sido los siguientes:

- Medidas destinadas a mejorar la protección de las fronteras: a través de la Directiva sobre la inclusión de elementos biométricos en los pasaportes (2005), la creación de la Agencia FRONTEX (2005) y la modernización del Código Aduanero Comunitario (2005). Además, destacamos el acuerdo político en el Consejo sobre el SIS II (2006), Sistema de Información de Visados, registro de nombres de pasajeros, servicios de aduanas, protección de fronteras.
- Medidas adoptadas para mejorar la seguridad del transporte: adopción de una Directiva sobre mejora de la protección portuaria (2005) y las iniciativas destinadas a mejorar la seguridad de los aeropuertos europeos, tras el atentado fallido contra aeronaves transatlánticas en el Reino Unido (2006).

---

<sup>163</sup>ZIMMERMANN, D.: 'The European Union and Post-9/11 Counterterrorism: A Reappraisal', *Studies in Conflict & Terrorism*, vol.29, nº 2, 2006, pp. 123-145. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10576100500522215#.VT-E9yGqqko>.

- Protección de infraestructuras básicas. Directivas sobre la identificación y designación de las infraestructuras críticas europeas.
- Investigación y desarrollo relacionados con la seguridad en el programa de investigación de la UE. EL 7º Programa Marco de Investigación (2007-2013). Prioridades del mismo: investigación orientada a la mejora de la protección de objetivos “blandos” y “duros” en la lucha contra el terrorismo.
- Los Estados miembro trabajan hacia la cooperación en los campos de la no-proliferación de armas químicas, biológicas y materiales nucleares (QBRN).
- En cuanto a las víctimas la UE ha realizado acciones para indemnizar a las víctimas de delitos además de fortalecer sus derechos.
- En caso de grave atentado terrorista o graves catástrofes se ha creado un nuevo Fondo de Solidaridad para Estados miembro así como para Estados en procesos de adhesión.<sup>164</sup>

### **2.3.3 Pilares de la Estrategia de lucha contra el terrorismo: Persecución**

El tercer pilar de la Estrategia de lucha contra el terrorismo se focaliza en perseguir e investigar a los terroristas tanto dentro de la UE como fuera de ella en base a lograr obstruir sus vías de acceso, bases logísticas, dismantelar sus unidades de apoyo y planificación, así como agilizar los procesos de extradición y prosecución de los terroristas<sup>165</sup>. Las líneas más poderosas que emplea la UE bajo este pilar son las siguientes y que dependen del apoyo y cooperación de los Estados miembro para su completo funcionamiento:

- Orden de Detención europea, cuya aplicación sirve como instrumento clave para la lucha contra el terrorismo y delitos graves. Acuerdo político de un exhorto europeo de obtención de pruebas (2006). Adopción del Consejo de la Decisión marco que permite el reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso.
- Tercera directiva sobre blanqueo de Capitales (2005) -dentro de la lucha contra la financiación del terrorismo- el Reglamento relativo a los portadores de dinero efectivo, que exige la notificación del dinero efectivo o sus equivalentes en cuantías superiores a 10.000 euros (2005), y el Reglamento sobre las transferencias de fondos (2006).

---

<sup>164</sup>BOSSONG, R.: ‘The Action Plan on Combating Terrorism: A Flawed Instrument of EU Security Governance’, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol.46, nº 1, 2008, pp.27-48. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2007.00766.x/full> .

<sup>165</sup>EKENGREN, M.: ‘New Security Challenges and the Need for New Forms of EU Cooperation: The Solidarity Declaration against Terrorism and the Open Method of Coordination’, *European Security*, vol. 15, nº 1, 2006, pp. 88-111.

Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662830600776728#>.



- Refuerzo del intercambio de información en la lucha contra el terrorismo. Adopción de una Posición común en relación al intercambio de datos sobre pasaportes perdidos y robados con Interpol y otras entidades (2005). Adopción de una Directiva sobre conservación de datos y Decisión marco sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los diferentes servicios de seguridad (2006). El Tratado de Prüm (2005), por el que los cuerpos de seguridad de los Estados miembro pueden acceder a las bases de datos de otros Estados miembro (datos de impresiones dactilares, ADN, etc.) facilitando contribución policial transfronteriza.
- Centro de Situación de la UE (2005): modernización y ampliación para potenciar la cooperación entre organismos nacionales de seguridad e inteligencia.
- Organizaciones como Europol, Eurojust, CEPOL, Frontex, que facilitan el traspaso de información entre Países miembro.
- Intensificación de medios financieros con el 7º Programa Marco de Investigación (2007-2013) para mejorar la protección contra explosivos convencionales y contra atentados terroristas no convencionales (químicos, radiológicos y nucleares).
- El principio de disponibilidad y *law enforcement information*, que facilita el traspaso de datos en materia terrorista y de seguridad.
- Los sistemas de información VIS y SIS II que favorecen el intercambio de información entre UE y Estados miembro.
- La Financial Action Task Force (FATF) contra la financiación del terrorismo<sup>166</sup>.

#### **2.3.4 Pilares de la Estrategia de lucha contra el terrorismo: Respuesta**

El pilar “Responder” pretende crear un mecanismo de respuesta ante un atentado terrorista. Desde Bruselas se declara competencia de los Estados miembro la capacidad de afrontar un ataque de esta naturaleza y sus consecuencias, obviando la repercusión que para la propia organización y la seguridad europea conllevaría un atentado. Para poder responder ante este tipo de situaciones de diversa índole es necesario contar con un listado de recursos de cada Estado Miembro, para aumentar la capacidad de respuesta. Por tanto, el pilar “responder” comprende:

---

<sup>166</sup>MONAR, J.: ‘Common Threat and Common Response? The European Union's Counter-Terrorism Strategy and its Problems’, *Government and Opposition*, vol.42, nº 3, 2007, pp.292-313. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1477-7053.2007.00225.x/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>

- Recursos y capacidades militares para responder en caso de catástrofes, que incluyen transporte estratégico (mar/aire), transporte táctico, unidades sanitarias, hospitales de campaña, logística, etc.
- Protección consular en caso de atentados terroristas o catástrofes naturales en terceros países. Nuevas propuestas de la Comisión.
- Desarrollo de ejercicios multinacionales destinados a la preparación de Estados miembro para colaborar en caso de catástrofes de origen humano o natural (Bulgaria en 2006, Dinamarca y Suecia, Luxemburgo en 2007).
- Creación por parte de la Comisión de la Red ARGOS con el fin de mejorar su comunicación entre los propios servicios en situación de crisis.
- Creación de un Instrumento de financiación de la protección civil (2007-2013), que sirve para prevenir, preparar y responder ante catástrofes de origen humano o natural, tanto fuera como dentro de la UE.
- Fondos de apoyo a las víctimas en el marco del Programa de prevención y lucha contra la delincuencia (2007-2013).
- Aprobación de procedimientos operativos y manual para la coordinación de las disposiciones de crisis en el seno del Consejo (2006).
- Los pilares que hemos recogido son la base y línea de acción que desarrolla la UE en la lucha contra el terrorismo. En las siguientes páginas desgranaremos cada uno de los pilares con cada medida adoptada bajo su paraguas, y pondremos de manifiesto los éxitos y fracasos presentes y pasados<sup>167</sup>.

### **2.3.5 Cooperación internacional como prioridad en la política exterior y de seguridad común de la UE**

La lucha contra el terrorismo se configura como uno de los puntos clave en la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE y perfila sus relaciones internacionales tanto con los Estados miembro como con el resto de países. Destacamos a continuación los procesos de cooperación más destacados que relacionan a la UE:

- Las Naciones Unidas trabajan junto con la UE en materia de antiterrorismo: adopción del Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (2005) y

---

<sup>167</sup>ZIMMERMANN, D.: *op. cit.*, 123-145. Disponible en:  
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10576100500522215#.VT-E9yGqqko> .

adopción de la Estrategia de lucha contra el terrorismo de Naciones Unidas (2006), entre otros.

- La UE sigue propugnando sistemáticamente la ratificación y la aplicación de los 16 convenios y protocolos existentes de la ONU contra el terrorismo.
- Diálogos políticos de alto nivel sobre lucha antiterrorista entre UE y EE.UU, Rusia, India, Pakistán, Austria y Japón, Egipto, etc. La UE copatrocinado dos conferencias regionales sobre el diálogo entre religiones y sus reuniones de seguimiento en años posteriores.
- Puesta en práctica de buenas prácticas en lucha contra el terrorismo con seis países de los Balcanes Occidentales.
- Colaboración constante de la UE y sus Estados miembro con EE.UU en materia de transferencia de datos en su mayoría.
- Reuniones anuales de la UE con los países del Consejo de Cooperación del Golfo desde 2004, para establecer diálogo contra la financiación del terrorismo.
- Acuerdo revisado de Cotonú, Código de Conducta Euromediterránea contra el terrorismo (ambos en 2005), además del proyecto de acuerdo con Pakistán sobre lucha contra el terrorismo y no proliferación de armas. La cooperación en la lucha contra el terrorismo se ha incluido asimismo en los 11 planes de acción en el marco de la Política de Vecindad de la UE.
- Cooperación con la ASEAN y organizaciones de gran envergadura como Interpol, donde dedicaremos especial atención en posteriores apartados.
- Cooperación en materia QBRN con el fin de abordar acuerdos mundiales para disminuir el riesgo de acceso a terroristas a armas de destrucción masiva.

## **2.4 Medidas de fortalecimiento de la lucha contra el terrorismo**

Un paso más de la Estrategia de lucha contra el terrorismo de 2005 es la publicación de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Intensificación de la lucha contra el terrorismo del año 2007<sup>168</sup>, dicha Comunicación presenta varias medidas para acrecentar la lucha contra el terrorismo. A pesar de los progresos hechos en contra del terrorismo, los terroristas han adoptado nuevas tecnologías para aumentar las potencialidades de la propaganda, formas de reclutamiento y las maneras de encontrar financiación, mientras siguen planeando nuevos ataques. Europol y Eurojust juegan un importante papel en la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, la cooperación entre la UE, los Estados miembro y las

---

<sup>168</sup>Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 6 de noviembre de 2007 - Intensificación de la lucha contra el terrorismo. COM (2007) 649 final.

organizaciones internacionales sigue siendo crucial en el proceso en contra del terrorismo, donde se remarca un profundo hueco operativo entre el planteamiento de la UE, la ejecución de sus medidas y los estados miembro.

La sucinta Comunicación de 2007 propone medidas para implementar la Estrategia de la UE de Intensificación de la lucha contra el terrorismo y la Estrategia para la contención del Terrorismo de las Naciones Unidas. Básicamente, las líneas a seguir identificadas se concretan en las siguientes, que continúan abordando las medidas propuestas en los cuatro pilares de la Estrategia de lucha contra el terrorismo (prevenir, proteger, perseguir y responder), sin aportar novedades al respecto<sup>169</sup>.

Conocer las motivaciones que llevan a la radicalización es cardinal para comprender el fenómeno de la radicalización del terrorismo. La Comisión ha desarrollado, bajo el pilar “Prevenir”, una política de identificación de los factores que contribuyen a este fenómeno. Para evitar que la radicalización política y religiosa que conlleve a la creación de formaciones terroristas se llevan a cabo estudios, conferencias y proyectos para compartir impresiones y avances entre los Países Miembro. En estas reuniones se comparte información acerca de las nuevas ideologías radicales, métodos de reclutamiento empleados y se estudia el contexto de la radicalización.

La Comisión aboga por aumentar sus esfuerzos para localizar grupos potencialmente terroristas y anular sus recursos económicos contando con la cooperación entre los servicios de inteligencia de otras naciones a nivel europeo.

Uno de los puntos fuertes es la protección de infraestructuras peligrosas y medios de transporte, la defensa de infraestructuras comprende la vigilancia de carretas, trenes, puentes, centrales energéticas, la estrategia se basa en que el nivel de seguridad de cada Estado y depende también de la seguridad de sus países vecinos, por lo que la cooperación en la protección de estas infraestructuras es necesaria, aunque no lo suficiente estrecha y transparente. Aunque la UE establece unos estándares mínimos para la seguridad y elimina las

---

<sup>169</sup>Las líneas generales versan sobre la cooperación y la detección:

- Impedir la radicalización violenta y el acceso a terroristas a recursos financieros.
- Proteger infraestructuras críticas y salvaguardar la seguridad de transportes urbanos.
- Mejorar el intercambio de información y la detección de posibles amenazas terroristas.
- Crear un plan de respuesta ante amenazas y riesgos de ataques químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (CBRN).
- Ayuda a las víctimas.
- Desarrollo tecnológico encaminado a la detección de grupos tecnología terrorista.
- Impedir la radicalización violenta y desarrollo tecnológico además del acceso a recursos económicos.

vulnerabilidades, es responsabilidad de cada Estado Miembro proteger sus propias infraestructuras.

El intercambio de información y la protección de datos ha sido un asunto importante en diversas actividades, incluyendo la Visa Information System (VIS), que permite la consulta a todos los cuerpos de policía y fuerzas de la ley para que provean datos a Europol. Además de la detección de todos los medios tecnológicos posibles, la Comisión también respalda el uso de nuevas tecnologías de comunicación accesibles para trabajar eficientemente junto con otros estados.

Respecto a las víctimas vinculadas al terrorismo, la Comisión promueve solidaridad y asistencia a las víctimas proveyéndolas de asistencia económica a las organizaciones que representan sus intereses. Asimismo, estos fondos pretenden servir para ayudar a las víctimas del terrorismo a recuperar sus vidas en la medida de lo posible después de sufrir un ataque de esta índole.

La UE ha desarrollado una variedad de iniciativas en el campo de la investigación y el desarrollo tecnológico, incluyendo la Preparatory Action for Security Research (PASR), fundando más de 39 proyectos. Igualmente, diferenciamos el Séptimo Programa de Investigación Marco (FP7), que cubre la detección de explosivos, protección contra CBRN, gestión de crisis y la protección de infraestructuras críticas; y la European Security Research y la Innovation Forum (ESRIF) provee tecnología y conocimientos a los políticos pertinentes además de establecer una Agencia de Seguridad.

Para parar la lucha contra el terrorismo, la Comisión ha criminalizado la diseminación de la propaganda terrorista, financiando los ataques y la difusión de información en la elaboración de explosivos. Ha propuesto corregir el Marco de Decisiones para asegurar que los Estados miembro tildan estas actividades como crímenes y solicitan sanciones criminales<sup>170</sup>.

En materia de explosivos, se observa en el documento el ánimo de prevención al acceso y empleo de explosivos; por ello, la Comisión propone la creación de sistemas de alerta de explosivos robados o perdidos, contando con la ayuda de una red de expertos en desactivación de bombas y personal relacionado con la industria de los explosivos y la desactivación. Todas estas medidas se analizan pormenorizadamente a lo largo de la investigación, evidenciando los

---

<sup>170</sup>MONAR, J.: *op.cit.*, pp.195-209. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2013.856308#>.

aciertos y errores de cada una de ellas y el salto entre el planteamiento teórico y la aplicación funcional.

## **2.5 Valoración en materia antiterrorista: perspectivas generales**

Desde la EES de 2003, la UE ha logrado avances en la lucha contra el terrorismo tras la adopción de nuevas medidas en el contexto del Programa de La Haya de 2004<sup>171</sup>, así como en 2005 la Estrategia de lucha contra el terrorismo y la ampliación sobre la dimensión exterior en Justicia y Asuntos de Interior, que ha facilitado la realización de investigaciones transfronterizas y la coordinación en materia de enjuiciamiento. La Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo de 2005, sigue un planteamiento centrado en cuatro ejes, de nuevo recogidos: prevención de la radicalización y la captación, así como de sus factores subyacentes; protección de objetivos potenciales; persecución de los terroristas y respuesta ante las consecuencias de un atentado, pilares más importantes que identifica Balzacq e igualmente identificamos en nuestra investigación<sup>172</sup>.

Al tiempo que la actuación en el plano nacional tiene un carácter esencial, el nombramiento de un Coordinador de la lucha contra el terrorismo también ha supuesto un paso importante en el plano europeo. Los avances logrados hasta el momento evidencian, grosso modo, una UE incapacitada en lo global y acotada en lo regional a causa del bajo empleo de sus capacidades y los nexos operativos con sus Estados miembro. Como aspectos concretos y de urgente necesidad, se precisa un fortalecimiento en la lucha contra la financiación del terrorismo, perfeccionamiento de una política de intercambio de información que asegure un sistema de traspaso de datos eficaz y fluido, adaptada al ciberespacio y respetando la protección de los datos personales.

En cuanto al pilar Prevenir, la problemática actual evidencia la falta de líneas de trabajo más adecuadas y específicas a cada Estado miembro respecto a la radicalización y la captación de terroristas, haciendo frente a las ideologías extremistas y persiguiendo la discriminación. En materia de delincuencia organizada, se advierte una carencia de profundización y optimización hacia las organizaciones implicadas en el vecindario europeo.

---

<sup>171</sup>FRATTINI, F.: *op.cit.*, pp.1-4. Disponible en: [http://libertysecurity.org/IMG/pdf/SPEECH-05-441\\_EN.pdf](http://libertysecurity.org/IMG/pdf/SPEECH-05-441_EN.pdf).

<sup>172</sup>BALZACQ, T.: 'The Hague Programme: The Long Road to Freedom, Security and Justice', *Security Versus Freedom*, pp.1-32. Disponible en: [http://www.lundhumphries.com/pdf/SamplePages/Security\\_Versus\\_Freedom\\_Ch1.pdf](http://www.lundhumphries.com/pdf/SamplePages/Security_Versus_Freedom_Ch1.pdf).

Urge reforzar la asociación con los EE.UU en la lucha antiterrorista, también en los ámbitos de puesta en común y protección de datos. Asimismo, se denota la insuficiencia en las relaciones con socios de Asia meridional, África y Magreb, incidiendo en el respaldo a medidas multilaterales soportadas por Naciones Unidas. Una UE más enérgica y global implica un fortalecimiento de las dimensiones interior y exterior, que requiere una mejor coordinación, transparencia y flexibilidad entre las diversas agencias, tanto en el plano nacional como europeo. Esta necesidad se había señalado ya en la Estrategia Europea de Seguridad, por lo que los avances identificados en 2014 han sido paulatinos, incompletos y cortoplacistas.

Por su parte, la Comisión publicó una Comunicación dirigida al Consejo y al Parlamento Europeo, el 20 de julio de 2010<sup>173</sup>, sobre la política antiterrorista diseñada en 2005, donde se hace una retrospectiva sobre las acciones conseguidas y se da una visión de futuro. El documento de la Comisión se muestra positivo pero reconoce las enormes carencias en la puesta en práctica del documento, tanto a corto como a largo plazo.

Analizando en profundidad dicha Comunicación de la Comisión dilucidamos una batería de carencias importantes vinculadas con las propias insuficiencias de la política antiterrorista de la UE. La Comunicación de 2010 se limita a recopilar la puesta en práctica de las medidas adoptadas, pero sortea las políticas de los Estados miembro así como las políticas de los gobiernos con proyección internacional y/o bilateral y con terceros países. No se ponen de manifiesto las lagunas a nivel normativo ni la duplicidad de funciones o herramientas a nivel nacional ni comunitario, por el contrario, sí se alaba la necesidad de mantener políticas coherentes, coordinadas en crimen organizado y terrorismo. Se detecta una falta de correlación en las herramientas aplicadas en referencia a sus resultados, presente y futuro de las medidas: qué aspectos se repiten, qué campos no cubren y qué errores se han cometido.

No se dota de gran relevancia al pilar prevención, que supone la mejor de las herramientas para evitar el fenómeno terrorista en suelo comunitario, por lo que la estrategia contraterrorista y la Comunicación sobre dicha estrategia no potencian el diálogo, la interculturalidad y la diversidad de religiones y culturas en un ambiente de libertades y seguridad.

Asimismo, toda estrategia que la UE proponga debe estar íntimamente relacionada con los Estados miembro, organizaciones internacionales, organismos comunitarios (Europol, Eurojust, CEPOL Frontex, etc.), terceros países, sociedad civil y organizaciones no

---

<sup>173</sup>Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 20 de julio de 2010 – La política antiterrorista de la UE: logros principales y retos futuros, COM(2010) 386.

gubernamentales; apremia actualizar cada uno de los documentos pasados para adaptarlos al cambiante fenómeno terrorista, como enuncia Kaunert<sup>174</sup>.

Como breve conclusión a la Estrategia y a su evaluación por parte de la Comisión y como fruto de esta investigación, declaramos como válida la visión de Delbruck, que afirma la carencia de la Estrategia antiterrorista de mecanismos fuertes de evaluación, diseño de estándares homogéneos de control, trabajo conjunto y pragmatismo en contraposición a operatividad<sup>175</sup>. A nivel nacional, los Estados miembro han visto agilizar sus políticas nacionales y contribuir a la lucha contraterrorista de una manera más que positiva acuciadas por el devenir comunitario, pero trabajando en paralelo y no en comunión con la UE y por el futuro y relevancia de ésta.

## **2.6 Delitos de terrorismo**

### **2.6.1 Tipificación de delitos terroristas dentro de la UE**

El fenómeno del terrorismo tiene que sortear un problema que afecta a todos los Estados miembro: la unificación en la legislación. A lo largo de los años, la UE ha ido progresando en el tratamiento referido a los delitos de terrorismo aproximando las legislaciones de todos los Países miembros, como avala Keohane<sup>176</sup>. El paso más importante hasta el momento se impone como la propia definición de “delitos de terrorismo”, que recogeremos en este apartado. Pese a ello, el futuro de la UE como organización precisa tender y tiende hacia una homogeneización creciente en este aspecto y a un endurecimiento de las penas con objeto a consolidar y dotar de eficiencia a las medidas comunitarias que plantea la legislación de la UE, como subraya Den Boer<sup>177</sup>.

La Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, del 13 de junio de 2002<sup>178</sup>, relativa a la lucha contra el terrorismo, supone la creación de una definición de delitos de terrorismo que se aplica a todos los Estados miembro. Esta definición comprende una serie de conceptos que

---

<sup>174</sup>KAUNERT, C.: ‘The social construction of an EU interest in counter-terrorism: US influence and internal struggles in the cases of PNR and SWIFT’, *European Security*, vol. 21, nº 4, 2012, pp. 474-496. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2012.688812#>.

<sup>175</sup>DELBRUCK, J.: ‘Challenges to international law in the wake of the “war” on the global terrorism’, *Völkerrecht als Wertordnung : Festschrift für Christian Tomuschat*, Dupuy Editions, Kehl, 2006, pp.751-762.

<sup>176</sup>KEOHANE, D.: *op.cit.*, pp.1-25. Disponible: <http://library.coleurope.eu/pdf/CER/keohane.pdf>.

<sup>177</sup>DEN BOER, M.: ‘Legitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks’, *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, nº 1, pp. 101-124. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2007.00769.x/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>.

<sup>178</sup>Decisión marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo (2002/475/JAI).



incluyen una parte objetiva: en este aspecto se concentra la idea que conlleva una infracción por vía penal calificada como grave, que puede ser desde cometer un atentado, lesiones físicas, secuestro, extorsión, asesinato, etc. (o amenaza de la comisión de los casos citados). A su vez, la parte subjetiva considera un delito como tal siempre y cuando las acciones anteriores se hagan con el fin de amedrentar a una población, o hacer que gobiernos, organizaciones internacionales se abstengan de llevar a cabo actos determinados, o también desequilibrar o perjudicar organizaciones políticas, económicas de un Estado o bien una organización internacional .

Por tanto, la definición de terrorismo bascula entre la concreción y la amplitud de conceptos como provocar que gobiernos, organizaciones internacionales o poblaciones se inhiban de realizar cualquier acción. Tanto en la presente Decisión como en su Decisión Marco modificativa se recoge la importancia que los Estados desempeñan a la hora de tipificar como delitos la intención de comisión de actos terroristas, aunque estos no se hayan llegado a cometer de verdad. Por ello, la UE pide a los Estados miembro que recojan estas acciones como la provocación de un delito de terrorismo, la captación de posibles terroristas así como el robo o hurto con condiciones agravantes, chantaje y libramiento de documentos administrativos falsos, con el objetivo de un acto terrorista; como indica Shepherd<sup>179</sup>.

Las acciones que los Estados miembro realicen deben estar orientadas a conseguir la extradición de las personas acusadas de cualquiera de los delitos que aquí comentamos. A su vez, los Estados miembro deberán realizar medidas proporcionales y eficaces, crearán sanciones que afecten a las personas jurídicas si se demuestra que la persona física ostenta la representación de la jurídica o dispone de autoridad para influir en dicha persona jurídica que ha llevado a cabo un delito terrorista. En líneas generales, se detecta que los Estados miembro, a petición de la UE, deberán crear competencias si se niegan a entregar o extraditar a un individuo a otro Estado miembro u otro país que reclame al supuesto terrorista. También los Estados miembro deberán coordinar sus acciones y deliberar cuál de ellos desarrollará las acciones judiciales contra los autores del delito con el fin de centralizar las acciones en un solo Estado miembro, cuando un delito sea competencia de más de un Gobierno.

Según el texto de esta Decisión marco, se recoge la definición de grupo terrorista que sintetiza en: “una organización con una estructura que supera las dos personas, que se enmarca

---

<sup>179</sup>SHEPHERD, A.: *op.cit*, pp.156-174. Disponible en:  
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13600826.2015.1018146#> .

en un período de tiempo y que obra de forma conjunta y concertada”. A su vez, se consideran delitos relativos a un grupo terrorista a “la dirección de un grupo terrorista y la participación en sus actuaciones”.

Un documento que supone un mayor avance lo encontramos en la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo de 28 de noviembre de 2008<sup>180</sup> por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI. En dicho documento se reconoce el terrorismo como “una de las violaciones más graves de los valores universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, el resto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los que se basa la UE. También representa uno de los ataques más graves contra la democracia y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembro y en los que se basa la UE.” En este párrafo se pone de manifiesto la postura de la UE que, castigada por fuertes atentados, ha desarrollado a partir de 2005<sup>181</sup> una Estrategia antiterrorista normativa pero también celosa del papel de la UE en el mundo como actor global.

El documento se evidencia crítico pero desde un comportamiento cauto y conciliador, remarca la importancia del acercamiento de las políticas antiterroristas por parte de los Estados miembro, a lo que debemos recordar que según palabras de Gilles de Kerchove, Coordinador de Política Antiterrorista de la UE, “el 95% de estas políticas pertenece a los Estados miembro y el 5% pertenece a la UE”<sup>182</sup>. Se reconoce igualmente el cambio en la amenaza terrorista, cada vez más compleja que ha evolucionado de grupos estructurados y jerárquicos a grupúsculos semi autónomos que tienen relaciones variables. Estos nuevos grupúsculos se nutren de materiales encontrados en la Red, por lo que funciona como un campo donde entrenarse en la distancia, desde fabricación de explosivos caseros IEDs hasta otros dispositivos capaces de emplearse en un atentado. Las consecuencias de la presencia de Internet en el terrorismo son rápidas y se concluye que el entrenamiento y radicalización de terroristas se ha convertido en un proceso más sencillo y con costes económicos menores.

En la Decisión Marco 2008/919/JAI<sup>183</sup> del Consejo se contempla la importancia de que los Estados miembro vean la seguridad no solo dentro de sus fronteras, sino la seguridad de la

---

<sup>180</sup>Decisión marco 2008/919/JAI del Consejo de 28 de noviembre de 2008 por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo.

<sup>181</sup>Entre ellas, nombraremos la Decisión marco 2002/745/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo, que es una de las bases de la política seguida por la UE en antiterrorismo.

<sup>182</sup>Conferencia de Gilles de Kerchove en el XII Seminario Internacional de Terrorismo Global, celebrado en el Instituto Ortega y Gasset días XXX de noviembre de 2012.

<sup>183</sup>Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo de 28 de noviembre de 2008 por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo.

UE en su conjunto. Es vital para la tipificación del terrorismo que todos los Estados miembro aproximen sus legislaciones y que dicha tipificación comprenda desde la provocación a la comisión, la captación y el adiestramiento de terroristas siempre y cuando se realicen dolosamente. Asimismo, la UE circunscribe a los Estados miembro a establecer sanciones para las personas físicas que hayan cometido dolosamente delitos de provocación a la comisión de delitos de terrorismo, de captación y de adiestramiento o también para las personas jurídicas consideradas responsables de dichos delitos.

Se detecta que la UE, en todos los documentos relacionados con el terrorismo, cita, aborda o estudia las libertades fundamentales que, de una u otra manera, pueden ver vulneradas a través de la política antiterrorista, como reitera Brown<sup>184</sup>. Incide en que ninguna idea de la UE podrá “interpretarse”<sup>185</sup> como intento de reducir u obstaculizar derechos o libertades fundamentales, tales como la libertad de expresión, reunión, asociación, ni el derecho al respeto de la vida privada y familiar, incluido el derecho a la confidencialidad de la correspondencia. La UE se apoya en sus principios fundacionales y establece que la forma en la que se tipifique estos delitos debe ser proporcional a la naturaleza y las circunstancias del delito; y siempre alejando estos actos de la desigualdad de condiciones y la arbitrariedad. Se muestran, de esta forma, unos mínimos comunes exigidos, pero no consigue implementar unos límites máximos adoptados por todos los Estados miembro.

La Decisión Marco 2008/919/JAI, donde se observa a una Europa que busque la seguridad de su conjunto, modifica una serie de artículos de su anterior Decisión Marco de 2002<sup>186</sup>. En estas modificaciones se incluye la puntualización referente a la provocación a la comisión de un delito de terrorismo, que se considera la distribución o difusión pública, por cualquier medio, de mensajes que induzcan a la comisión de delitos siguientes, si dichas conductas conllevan el riesgo de comisión de alguno de los delitos compilados<sup>187</sup>, aunque las conductas sean independientes de que se incite o no la comisión de delitos de terrorismo.

---

<sup>184</sup>BROWN, I.: ‘Terrorism and the Proportionality of Internet Surveillance’, *European Journal of Criminology*, vol.6, nº 2, 2009, pp.119-134. Disponible: <http://euc.sagepub.com/content/6/2/119.short>.

<sup>185</sup>La Unión observa los principios reconocidos en el artículo 6, apartado 2, del Tratado UE y reflejados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, en particular en sus capítulos II y VI.

<sup>186</sup>Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre lucha contra el terrorismo. (2002/475/JAI).

<sup>187</sup>Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo (2002/475/JAI). Comprende las siguientes acciones:

- intimidar gravemente a una población,
- obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo,
- o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional;

Se restringe, endurece y puntualiza el delito de captación de terroristas en el sentido de la petición a otra persona de que cometa los delitos anteriormente citados o pertenezcan a la dirección de un grupo terrorista, o estén relacionados con la participación en las actividades de un grupo terrorista, incluido el suministro de información o medios materiales, o mediante cualquier forma de financiación de sus actividades, con conocimiento de que esa participación contribuirá a las actividades delictivas del grupo terrorista<sup>188</sup>. De la misma forma, se amplía el concepto de “adiestramiento de terroristas”, que comprende la enseñanza de medios para cometer un atentado, desde creación de explosivos, armas de fuego u otras armas, siempre y cuando tengan como objetivo cometer alguno de los objetivos antes descritos en la enumeración.

Otra vez más se presencia en el documento la idea de que los Estados miembro deberán ser responsables de incluir o no en su legislación las modificaciones pertinentes –libertad de acción que conlleva menos control comunitario- para la pena de actos relacionados con el terrorismo; por ello, desde las Decisiones marco que se analizan, en ésta en particular se hace una relación de actos dolosos que incluyen la provocación a la comisión de un delito de terrorismo, la captación, el adiestramiento, así como los delitos relacionados con la falsedad documental vinculada al cualquiera de la acciones anteriores.

El aspecto que dota de mayor operatividad y eficiencia se estructura en la inmediata penalización de los hechos anteriores, pues no es condición necesaria la comisión efectiva del o de los hechos, siendo suficiente con su tentativa<sup>189</sup>. La presente Decisión Marco deja patente

---

Asimismo, se consideran por delitos las siguientes acciones:

- a) atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte;
- b) atentados graves contra la integridad física de una persona;
- c) secuestro o toma de rehenes;
- d) destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas informáticos, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico;
- e) apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías;
- f) fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas;
- g) liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;
- h) perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;
- i) amenaza de ejercer cualquiera de las conductas enumeradas en los puntos anteriores.

<sup>188</sup>Artículo 2, apartado 2 de la Decisión Marco del Consejo del 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo (2002/475/JAI).

<sup>189</sup>En cuanto a la complicidad, inducción y tentativa de un acto terrorista o relacionado con el terrorismo, se insiste en el papel de los Estados miembros para adoptar las medidas necesarias en cuanto al castigo penal de los delitos relacionados con terrorismo, tanto la inducción a la comisión, la tentativa o la complicidad.

que en ningún caso podrá obligar a los Estados miembro a que adopten medidas que vayan en contra de sus principios de libertad de expresión, así como a aquellas normas que rijan los deberes y responsabilidades que ejerza la prensa o medios de información similares.

La UE actúa como delimitador de los estándares mínimos, pero como mero tramitador y apoyo, sin la voluntad y capacidad de aunar legalmente todas y cada una de las legislaciones de los Estados miembro. Asimismo, insiste en que es competencia de los Estados miembro el asegurar la proporcionalidad de sus medidas a la hora de penalizar delitos de terrorismo, siempre y cuando sean proporcionales y no arbitrarios, y dentro del marco de una sociedad democrática, según declara Den Boer<sup>190</sup>.

La mayoría de los Estados han adoptado la Decisión marco de forma satisfactoria, pero aún quedan aspectos por mejorar relacionados con el nivel de cumplimiento, según se soslaya en el Informe de la Comisión, de 6 de noviembre de 2007 relativo a la lucha contra el terrorismo<sup>191</sup>.

Las principales objetivos y obstáculos de la Comisión se estructuran en la aplicación deficiente en algunos Estados miembro de las disposiciones por las que se establece una definición común de terrorismo, la armonización de las penas para los delitos relativos a un grupo terrorista y la armonización de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de terrorismo; además de establecer y aclarar de qué manera se realizará el enjuiciamiento de cara a la UE.

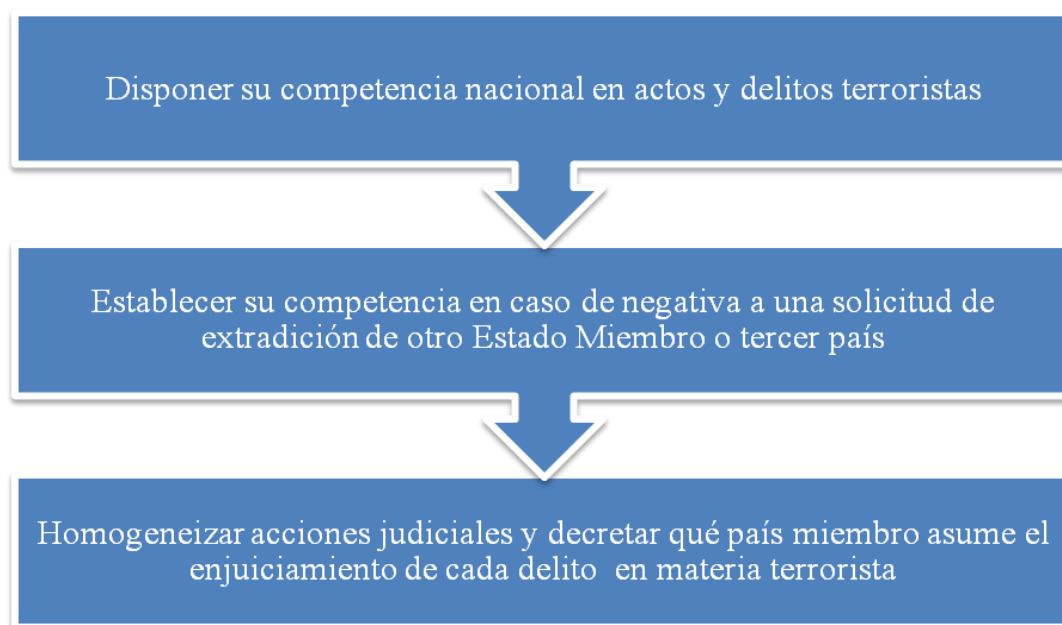
En la figura posterior observamos las funciones sugeridas por la UE de cara a los Estados miembro. Actualmente, la aplicación comunitaria relativa a delitos de terrorismo no alcanza un 100% por lo que la disparidad, escasa unificación y lentitud explican la problemática de la UE frente a la tipificación de delitos terroristas.

---

<sup>190</sup>DEN BOER, M.: *op.cit*, pp.377-401. Disponible en:  
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02684527.2014.988450#>

<sup>191</sup>Informe de la Comisión, de 6 de noviembre de 2007, basado en el artículo 11 de la Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la lucha contra el terrorismo [COM (2007) 681 final – Diario Oficial C 9 de 15.1.2008].

**Figura 8: Medidas de acción de los Estados miembro de cara a una homogeneización en materia de delitos terroristas**



Fuente: elaboración propia.

### **2.6.2 Tipificación de delitos terroristas fuera de la UE**

En referencia a la tipificación de delitos terroristas fuera de la UE, las Naciones Unidas se muestra activa y, dada la situación de heterogeneidad legislativa, insta a los Estados a que lleven a cabo medidas adecuadas -dentro de sus obligaciones acorde al Derecho Internacional- para prohibir por ley la inducción a la comisión de actos terroristas y para evitar los mismos; a través de la Resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El informe del Secretario General de la ONU “Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo”, de 27 de abril de 2006, interpreta dicha Resolución como la base para tipificar la inducción a la comisión de atentados y a la captación de terroristas, incluso a través de Internet. La Estrategia mundial de lucha contra el terrorismo de la ONU, del 8 de septiembre de 2006, realiza labores de soporte y potenciación, pero debido a sus mecanismos menos vinculantes sin la suficiente cohesión necesaria.

Por su parte, el Convenio del Consejo de Europa se muestra conciliador y restrictivo, avanzando más allá, puesto que establece las obligaciones de los Estados y basa en el Convenio

la tipificación de la provocación a la comisión de un delito de terrorismo, la captación y el adiestramiento de terroristas, cuando se cometen ilícita y dolosamente, como manifiesta Costa<sup>192</sup>.

La UE ha llevado a cabo la creación de una serie de documentos que fortalecen la persecución de este fenómeno desde el punto de vista legal, pero el fuerte compromiso debe proceder de los Estados miembro en su voluntad de aunar progresivamente las legislaciones a este respecto para acortar plazos y dinamizar el proceso de ejecución judicial, tal y como declara Joffe<sup>193</sup>. Desde el plano exterior, el trabajo pendiente es aún mayor por lo que los lazos de cooperación precisan de un estrechamiento paulatino hacia un endurecimiento de los delitos de terrorismo, intercambio de información y estandarización legislativa.

## **2.7 Control de armas ligeras**

### **Lucha contra el tráfico de armas ligeras y su almacenamiento**

Las armas empleadas por grupos terroristas o afines se acogen al marco de la Estrategia antiterrorista de la UE y de los Estados miembro. Según datos de la ONU, en estos momentos se encuentran repartidas por el globo cerca de 600 millones de armas de esta tipología, que suponen las más empleadas en los enfrentamientos de diversa índole desde hace dos décadas. Dentro de este marco, identificamos el mayor número de armas ligeras en el África subsahariana y en creciente presencia en la zona del Sahel. Esta región, como se analiza en un apartado de la presente investigación, se erige como punto caliente de creciente presencia terrorista, donde la extensión territorial de Al Qaeda, Al Qaeda en el Magreb Islámico –AQMI-, es lenta pero de creciente actividad<sup>194</sup> así como en los países de Siria e Irak.

La UE presenta una estrategia para hacer frente a la proliferación de armas ligeras evidenciando profundas carencias en logística, presupuesto y voluntad política; pese a ello se manifiesta una tendencia definida por la realización de acuerdos bilaterales y estrechamiento

---

<sup>192</sup>COSTA, J.-P.: “La Cour européenne des Droits de l’Homme et la lutte contre le terrorisme”, *El derecho internacional: normas, hechos y valores: liber amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Universidad Complutense, Servicio publicaciones facultad derecho, Madrid, 2005, pp. 101-113. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02684527.2014.988450>.

<sup>193</sup>JOFFE, G.: ‘The European Union, Democracy and Counter-Terrorism in the Maghreb’, *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, nº 1, pp.147-171. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2007.00771.x/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>.

<sup>194</sup>Press releases database, *La UE reforzará su apoyo al Sahel en los próximos años*, 2013. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1013\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1013_es.htm).

de lazos de cooperación, además de endurecer y comprometer de una manera más vinculante y menos voluntariosa la Estrategia de Seguridad de la UE.

La presencia de armas ligeras fue un aspecto recogido a finales de los años 90, cuando el Consejo adoptó la Acción común 1999/34/PESC<sup>195</sup> sobre la contribución de la UE para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre<sup>196</sup>, donde se dimensionaba el problema desde una perspectiva poco urgente, perspectiva que ha ido modificándose a lo largo de los años posteriores para dotar al control de armas de una mayor notoriedad.

Según la Decisión Común anterior de 1999, la UE diseñó cuatro años más tarde la Acción Común del Consejo de 2002<sup>197</sup>, sobre la contribución de la UE para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, donde se perseguía la lucha contra las armas ligeras desde una perspectiva acotada pero que acentuaba problemas estructurales que la UE no supo abordar, como la destrucción de las armas de pequeño calibre, alcanzar unos niveles mínimos de reducción de armas ligeras presente en cada Estado así como la baja integración de medidas contra el acopio de armas ligeras.

Se observa un abuso de normativismo en la Acción Común del Consejo de 1999, en contraposición a la efectividad. Ejemplo de ello es la manifestación por parte de la UE de presionar dentro de las diversas organizaciones internacionales (ONU, OSCE) para lograr un consenso en esta materia y que se regule el número de armas en relación al número legítimo de las mismas según las necesidades de defensa de los países. Conjuntamente, se constatan acciones que se basan en el estrechamiento de medidas de confianza, aumento de controles nacionales, desarrollo de mecanismos fronterizos y aduaneros más efectivos y mayor intercambio de información, todo ello adolecido por una perspectiva poco práctica y realista; dada la situación de distanciamiento cooperativo por parte de los Estados miembro y terceros países en esta materia.

Por otra parte, la Acción Común afirma que la UE ofrece asistencia financiera y técnica a los programas y proyectos que aporten una contribución directa e identificable a los objetivos

---

<sup>195</sup>Acción común del Consejo de 12 de julio de 2002 sobre la contribución de la UE para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, y por la que se deroga la Acción común 1999/34/PESC.

<sup>196</sup>DO L 9 de 15.1.1999, p. 1.

<sup>197</sup>Acción Común del Consejo de 12 de julio de 2002 sobre la contribución de la UE para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, y por la que se deroga la Acción común 1999/34/PESC.



de esta Acción Común. Debido a que la Acción Común es de carácter vinculante, este documento es ambicioso, aunque debemos olvidar que data de 1999 y entonces aún no habían entrado países del este, donde identificamos el mayor número de armas ligeras de carácter ilícito. Por otra parte, según la Acción Común de 2002 se realizará un informe anual sobre los actos que cada Estado miembro ha llevado a cabo en relación a dicho documento<sup>198</sup>. Los citados informes no aclaran los errores cometidos por las partes implicadas, por lo que no podemos afirmar que dicha documentación ofrezca una visión global de la evolución de cada país en este campo.

A efectos prácticos, la UE cuenta con medios militares y civiles<sup>199</sup> para conseguir con éxito sus propósitos, además de poder aprovechar las relaciones bilaterales con grandes potencias y servirse de organismos comunitarios como Europol y Eurojust. Los contras a esto son la falta de compromiso entre Estados miembro, los problemas internos de los mismos y la elevada cantidad de capital que mueve este negocio en el mercado negro, por lo que se añade un problema a la ecuación de compleja solución, hecho que precisa la adopción de medidas desde varias áreas, y que la UE aún no ha implementado de manera correcta.

Otros cuatro años más tarde, en 2006, se elaboró la Estrategia contra la acumulación y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones en 2006<sup>200</sup>. La UE crea esta Estrategia en concordancia con la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, en la que identifica ya este problema y lo sitúa dentro de los cuatro de los cinco retos presentes: terrorismo, conflictos regionales, desmembración de los Estados, crimen y delincuencia organizada y la proliferación de armas de destrucción masiva<sup>201</sup>. La realidad más cruda implica que la presencia de armas pequeñas y ligeras, así como su elaboración, traspaso y venta ha supuesto la muerte de cuatro millones de personas a partir de la década de los noventa. Lo que demuestra el estrecho margen que tiene la UE y sus Estados miembro para controlar este fenómeno, que no olvidemos está relacionado con el terrorismo, asunto que aquí nos compete.

Respecto a la Acción Común anterior de 2002, observamos líneas de trabajo añadidas a la presente de 2006<sup>202</sup> que se sostienen en el diseño de la cooperación desde la base, abarcando

---

<sup>198</sup>Dichos informes anuales relatan la actividad que cada país miembro ha desarrollado en ese año, relacionando en mayor o menor medida el tipo de acciones conducentes a cumplir la Acción Común.

<sup>199</sup>Instrumentos civiles: misiones de asistencia, asesoramiento, preparación. Instrumentos militares: *peacekeeping*, desarme, estabilización, registros aduaneros, etc.

<sup>200</sup>Estrategia de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones. Bruselas, 13 de enero de 2006.

<sup>201</sup>Estrategia Europea de Seguridad, del 13 de diciembre de 2003.

<sup>202</sup> Las medidas presenten se sostienen en:

la cooperación, la prevención y la reacción. La línea más congruente establecida por la UE es la de actuar en aquellas regiones o zonas contempladas en la política exterior comunitaria.

A escala internacional también averiguamos líneas de acción complementarias determinantes que no acuerdan concatenar esfuerzos concretos, y donde asimismo otros actores son los protagonistas de los futuros avances pero desde un prisma conciliador y escasamente potenciador, que emplea sanciones, acuerdos bilaterales y refuerzo en los controles de exportación<sup>203</sup>.

### **Acción de la UE para hacer frente al tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras**

En relación al tráfico ilícito de armas ligeras presentamos la Decisión 2010/765/PESC del Consejo, de 2 de diciembre de 2010, sobre la acción de la UE para hacer frente al tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras (APAL) por vía aérea. Esta Decisión valora la importancia dentro de la lucha contra el terrorismo del tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras, determinantes en conflictos a gran y pequeña escala y de alta repercusión en el fenómeno terrorista.

Dicho problema se ve reflejado en la Estrategia de Seguridad de la UE “Una Europa Segura en un Mundo Mejor” del año 2003, en la que se establecía el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los Estados fallidos y la delincuencia organizada como principales problemas, en la que aborda el problema desde la raíz.

Esta acción prevista en la presente Decisión no persigue ningún objetivo relacionado con la mejora de la seguridad del transporte aéreo. Dicha Decisión toma como base la iniciativa

- 
- perfilar un proyecto global que se valga de los medios de los que la UE dispone, nombrados anteriormente, y que tengan como base la seguridad humana y el desarrollo, que están íntimamente conectados.
  - Fomentar líneas de acción que engloben la prevención y la reacción.
  - Hacer una relación de preferencias geográficas que concuerden con las acciones desarrolladas con la PESC y la PESD.

<sup>203</sup> A escala internacional las medidas plateadas implican:

- La continuación con el avance del Programa de Acción de la ONU de armas ligeras, más concreto y severo que el de la UE.
- Crear y llevar a cabo una herramienta a escala global de adopción vinculante sobre el mercado de armas ligeras y sus municiones.
- Lograr un acuerdo entre países exportadores.
- Endurecer las sanciones, reforzar los controles en la exportación.
- Apoyar acuerdos a nivel bilateral y con terceros países.

Por su parte, A escala regional las medidas identificadas versan sobre:

- soporte a medidas regionales contra el tráfico de armas ligeras y sus municiones, en especial África subsahariana así como a organizaciones como la Unión Africana y las de carácter regional.
- Apoyar un manual de buenas prácticas.

CODUN que tiene por objetivo luchar contra las amenazas derivadas por el tráfico de armas pequeñas y ligeras además de otras mercancías desestabilizadoras susceptibles de moverse por aire. Esta Decisión, por tanto, se enmarca dentro de los proyectos desarrollados por el Consejo junto con el SitCen, el club de Budapest y el SIPRI. En este documento se recogen aplicaciones informáticas, sistemas experimentales y software de aplicación y formación, con el fin de que los órganos superiores a nivel nacional e internacional controlen y se hagan eco de la información sobre actores sospechosos del flete aéreo que trabajan en África, además de otras zonas. Se observa en este aspecto la importancia de la cooperación de los proyectos que siguen a continuación con otros programas relacionados con APAL, como decisiones del Consejo y demás acciones de la UE.

En la presente Decisión 2010/765/PESC identificamos medidas<sup>204</sup> que versan su actuación en el control de los recursos, aplicación de programas informáticos, avance y soporte a nivel técnico y multilateral; en definitiva, mejorar la detección de aeronaves que puedan estar vinculadas con el tráfico de armas ligeras hacia o desde terceros Estados<sup>205</sup>. Esta medida no persigue mejorar la seguridad aérea sino controlar el tráfico de armas ligeras por vía aérea, con lo cual se concluye la carencia de un componente más amplio a la Decisión vinculado al manejo del problema de la propia seguridad, a mayores de controlar el tráfico de armas ligeras. Una vez logrado esto, se dotaría a esta área de una perspectiva más acotada y operativa a largo plazo.

## **2.8 La UE en la lucha contra el EI: acciones estratégicas en Irak y Siria: amenaza terrorista creciente**

### **Introducción**

El sistema internacional ha sufrido fuertes cambios de dinámicas de seguridad, que presentan un escenario inestable y marcado por el terrorismo. Desde Occidente hemos sido testigo del surgimiento del grupo terrorista EI, que desde junio de 2014 ha protagonizado la

---

<sup>204</sup>Decisión 2010/765/PESC del Consejo de 2 de diciembre de 2010 sobre la acción de la UE para hacer frente al tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras (APAL) por vía aérea.

<sup>205</sup> Las medidas manifestadas en la Decisión 2010/765/PESC son implican cuatro líneas generales:

- detección más exhaustiva por parte de las empresas, mayor control de sus recursos cuando se produce la deslocalización de su producción, con el objeto de evadir la detección;
- aplicación de programas informáticos de gestión de riesgo para mejorar la supervisión en las misiones de gestión de crisis;
- fomentar la formación y el soporte técnico a nivel multilateral para mejorar la capacidad de identificar actores de flete aéreo de dudosa seguridad posiblemente relacionados con el tráfico de armas ligeras; en definitiva, mejorar la detección de aeronaves que puedan estar vinculadas con el tráfico de armas ligeras hacia o desde terceros Estados.

mayor amenaza a la seguridad Europea<sup>206</sup>. Como respuesta a ello, la UE ha declarado hacer uso de todos los instrumentos pertinentes para combatir la amenaza que representan el EI y su violenta ideología, en consecuencia a la aparición de este nuevo mortífero grupo terrorista la UE hace pública en marzo de 2015 una estrategia regional concreta para actuar en Irak y Siria, y con el objeto de estabilizar la región y combatir a dicho grupo terrorista.

En las siguientes páginas soslayaremos, por tanto, las medidas comunitarias tomadas por la organización, la efectividad -teórica y operativa- de cada una de ellas y su alcance presente y futuro. Asimismo, se perfila el poder y capacidad de la UE como actor global, como posible organización de seguridad y mediador civil, político y militar. Se recogen las acciones adoptadas por el Consejo en referencia a la publicada Estrategia Regional de la UE para Siria e Irak, así como para la amenaza del EI, basada en la Comunicación conjunta de la Comisión Europea y de la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

### **Contexto**

Como hemos adelantando, la situación actual de Oriente Medio pasa por una profunda crisis: la situación en Siria e Irak es crítica y conlleva la desestabilización de los países vecinos y el total de la región. A la delicada situación de ambos países se suma la aparición del grupo terrorista EI que ha surgido como una alternativa para extremistas en la región.

Las preocupaciones de la UE revelan el interés por defender aquellos valores que la organización europea enarbola, tales como la defensa de los derechos humanos. Pero los aspectos más agravantes de la situación se vinculan al riesgo de una ruptura total de las autoridades públicas y el consecuente caos político, que empuja al empeoramiento de la situación de ciudadanos refugiados en los países afectados como Líbano, Jordania y el continente europeo. Dichos desplazados también tendrían que asumir los riesgos y la presión de altos movimientos de población vinculados al peligro de tráfico de seres humanos. Debemos remarcar igualmente el alto coste de reconstrucción que suponen tanto Siria como Irak, en continuo empeoramiento.

---

<sup>206</sup>La UE condena sin reservas los ataques indiscriminados, las atrocidades, las matanzas y las violaciones de los derechos humanos cometidos por el EI y otros grupos terroristas, en particular contra los cristianos y otros grupos religiosos y étnicos. La UE resalta la importancia de preservar el carácter multiétnico, multirreligioso y multiconfesional de las sociedades siria e iraquí.

La UE focaliza sus esfuerzos en Estado Islámico, debido a su creciente control en los dos estados altamente afectados y el latente riesgo de perjudicar y vigorizar organizaciones terroristas afines a ellos<sup>207</sup>, así como extensiones territoriales de los más importantes grupos terroristas, Al Qaeda entre ellos, como recoge Brunzel. El alto número de *foreign fighters* que desde Europa se han unido al EI establece una línea de acción que empuja a la UE a actuar con firmeza y emplear todas las armas posibles a su alcance.

Por su parte, el 20 de octubre de 2014, el Consejo de Asuntos Exteriores declaró su interés por abordar de una manera comprensiva las crisis en Siria, Irak y la creciente amenaza con EI<sup>208</sup>. Fruto de esta llamada nace la estrategia regional que pretende controlar la situación de estos tres ejes vinculados entre sí<sup>209</sup>. La estrategia regional para Irak, Siria y EI de la UE persigue identificar los intereses comunitarios y trasladar su actividad a un contexto más amplio e internacional, contando con el apoyo de los Estados miembro. Dentro de la estrategia se da especial importancia a los aspectos comunes entre Irak y Siria (la amenaza terrorista y las implicaciones humanitarias). La UE y los Estados miembro apoyan y soportan a los demás países de la región a actuar con responsabilidad contra el EI, así como otros grupos terroristas desestabilizan su propia seguridad en primer término. La UE en el variante e inestable contexto actual reconoce la necesidad de recurrir a medidas de corto plazo – como intervención militar –, pero también adelanta la carencia de acciones internacionales a largo plazo<sup>210</sup> que envuelvan ejercicios diplomáticos, reformas políticas, desarrollo socio-económico y reconciliación etnosectaria<sup>211</sup>.

### **Estado Islámico**

El peligro manifiesto del EI comienza por su expansión: dos estados soberanos –Irak y Siria– que se ven amenazados de forma clara y subyugados a una organización terrorista que pretende controlar el territorio, imponer impuestos, abastecerse de servicios públicos e instaurar un califato que cubriría países vecinos como Líbano, Jordania y los países del Golfo.

---

<sup>207</sup>BRUNZEL, C.: ‘From Paper State to Caliphate: The Ideology of the Islamic State’, *Brookings*, nº 19, 2015, pp.1-48. Disponible en: <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2015/03/ideology-of-islamic-state-brunzel/the-ideology-of-the-islamic-state.pdf>.

<sup>208</sup>El denominado grupo terrorista EI como acrónimo del Estado Islámico de Irak y el Levante en lengua árabe.

<sup>209</sup>Los objetivos perfilados mantienen líneas bien definidas y se basan en la restauración de la paz y la seguridad en la región partiendo de un análisis de fondo que pone de manifiesto la difícil situación donde basculan aspectos como régimen dictatorial, conflictos armados, exclusión, corrupción, abusos de derechos humanos, sectarismo así como tensiones entre poderes regionales con el impacto negativo que ello supone para Siria e Irak.

<sup>210</sup>El paquete de ayuda destinado a Siria, Irak y la lucha contra Daesh asciende a un billón de euros del presupuesto comunitario para una ejecución inicial durante 2015 y 2016.

<sup>211</sup>Que incluya la mejora de las relaciones entre suníes y chiíes.

Todo bajo un estudiado y eficiente mecanismo operativo y económico que sirve como efecto llamada a millares de *foreign fighters* a la organización y dispuestos a luchar, independientemente de su nacionalidad.

La coalición<sup>212</sup>, encabezada por numerosas potencias<sup>213</sup>, ha supuesto no solo nuevas alianzas oriente-occidente -sobre todo con países del Golfo- sino que, de manera contraproducente, ha animado a ciudadanos europeos a formar parte de la construcción del denominado califato, que ya cuenta con 20.000 soldados en sus filas, provenientes de todas las regiones, y donde se registra un elevado número en Europa.

Como hemos anunciado, uno de los peligros más acuciantes del grupo terrorista es su capacidad de expansión a países vecinos: Líbano, Jordania y Turquía. La UE aboga en su estrategia por atajar la expansión del grupo terrorista a estos países debido a la delicada situación actual: Líbano ha sido objetivo de numerosos ataques terroristas por el EI, y Jordania y Turquía se encuentran en una inestable condición debido a la filtración de miembros terroristas en suelo turco.

En el caso de Líbano, se detecta una situación cada vez más tensa debido al alto número de refugiados (1.2 millones en junio de 2015) y que representan un 25% de la población del país, que repercute directamente en el funcionamiento de las instituciones y las relaciones con la sociedad civil. Turquía acoge a un número superior de refugiados que Líbano (1.65 millones de refugiados solamente de nacionalidad siria) y reclama acuciante apoyo a la sociedad internacional para atajar las consecuencias y futuro de la presente crisis. Por último, Jordania ampara a un número inferior de refugiados que los anteriores países (600.000), y también se enfrenta a la compleja gestión de recursos naturales entre refugiados y población nacional, junto con la delicada e insuficiente coyuntura laboral del país<sup>214</sup>.

### **Objetivos generales de la estrategia de la UE: Siria, Irak y países afectados**

La UE se ha propuesto crear una estrategia<sup>215</sup> con visión estructural a la par que coyuntural, por ello propone medidas de raíz, como la promoción regional de la seguridad a

---

<sup>212</sup>Las prioridades acordadas en la Coalición mundial para contrarrestar ISIL/Daesh fueron las siguientes: apoyo a las operaciones militares, capacitación y entrenamiento, detener el flujo de combatientes terroristas extranjeros, corte de ISIL / acceso de Daesh a la financiación y la financiación, abordar las crisis y asociados humanitarios, exponer la naturaleza de ISIL/Daesh.

<sup>213</sup>Más de 60 países conforman la coalición internacional contra Estado Islámico.

<sup>215</sup>[Consejo Europeo, Conclusiones del Consejo-Estrategia Regional de la UE para Siria e Irak, así como en relación con la amenaza que representa el EIIL, 2015. Disponible en:](#)

largo plazo. Se sirve de organismos de apoyo y soporte a los actores implicados en el escenario, como aquellas potencias del Golfo y en general todos los países de Magreb y Oriente Medio. Asimismo, la UE, consciente de las tensiones internas –entre ellas el sectarismo suní/chií- en la región, anima a mirar con mayor perspectiva sus agendas nacionales y determinar un objetivo común: Estado Islámico.

La organización comunitaria propone igualmente actuar de forma bilateral con actores como la Liga Árabe, el Consejo de Cooperación del Golfo y la Organización de la Cooperación Islámica, así como otras organizaciones en otros países fuera de la región. Un problema declarado a esta medida subyace de la carencia de peso que tiene la UE en esta región del globo, y para los organismos antes mencionados, que se decantan por una relación más directa y bilateral con los Estados miembro. La UE debe acrecentar su peso político y estratégico en el seno internacional para optimizar las relaciones establecidas o en breve iniciadas en coordinación a sus acciones a largo plazo.

Un segundo pilar comunitario para luchar contra el grupo terrorista estriba en apoyar a aquellas fuerzas que luchan contra el EI, como la coalición. Si entendemos a la UE como un actor internacional, entendemos una UE fuerte y activa, pero de manera solamente teórica, ya que sobre el escenario, la UE se evidencia inmóvil e inútil en lo referente a desempeñar acciones individuales o conjuntas, con carácter operativo y real, puesto que no ha sido delegada a asumir coordinación alguna en la lucha contra el EI.

La UE, en cambio, acierta de pleno diseñando una estrategia de contra terrorismo y *foreign fighters*, que forma parte de la estrategia regional de la UE, núcleo de la presente comunicación. Por el contrario, fuera de las fronteras comunitarias la UE no dispone del poner requerido: simplemente apoya a los países afectados a que manejen sus propios *foreign fighters* y a asegurar el cumplimiento de las sanciones y medidas contra el EI. En definitiva, los Estados luchan independientemente –que no en paralelo con la UE-. Bruselas no ejerce de órgano operativo ni coordinador y se constriñe a ofrecer relaciones bilaterales, diseño y apoyo de programas de radicalización en países no comunitarios.

Dentro de las medidas concretas en la estrategia destacamos algunas de las más efectivas como el apoyo ofrecido a Turquía, Líbano y Jordania para asegurar las fronteras, refuerzo de los cuerpos de la policía y la cooperación judicial internacional para apoyar las investigaciones

referentes a *foreign fighters* (identificación, movimiento y financiación). Igualmente, se observa el fuerte apoyo a la denominada Contra Narrativa y Contra Violencia Extremista (CVE por sus siglas en inglés), que apoya todas aquellas campañas para desacreditar ideológicamente al EI tanto dentro como fuera de Siria e Irak. En referencia la financiación terrorista, la UE apoya las sanciones de Naciones Unidas y se limita a vigilar la implementación de las mismas a través de consultas políticas. Se infiere una incapacidad manifiesta puesto que la UE no dispone de sanciones autónomas para suplementar a Naciones Unidas<sup>216</sup>, como indican Byman and Shapyro.

La coordinación es un pilar fuerte en la estrategia de la UE para Siria e Irak y la lucha contra el EI, Bruselas defiende un rol de apoyo, como hemos avanzado, por ello se posiciona como promotor y soporte de coordinación para Naciones Unidas en su sistema UE-led, pero sin conformarse como actor de referencia. En el plano operativo, la UE simplemente afirma y afianza, comportamiento muy limitado de cara a su papel como actor internacional. Compilando y pormenorizando la actuación de la UE en Irak y Siria advertimos las siguientes líneas de intervención:

- Permitir la llegada de ayuda a la zona;
- Asegurar la protección de poblaciones afectadas e insistir en la aplicación de la legislación internacional;
- Reforzar las relaciones civiles y militares entre la UE y Naciones Unidas;
- Apoyar medidas concretas para cada país, medidas no discriminatorias, específicas e inclusivas;
- Fortalecer sistemas de alerta temprana y de respuesta, multisectoriales y de alerta;
- Incrementar la diplomacia pública y la visión de una UE cooperadora;
- Focalizar la ayuda en personas desplazadas por el conflicto, con especial atención en mujeres y niños.

---

<sup>216</sup>BYMAN, D. y SHAPYRO, J.: 'Be Afraid. Be A Little Afraid: The Threat of Terrorism from Western Foreign Fighters in Syria and Iraq', *Brookings Institute*, n° 34, 2014, pp. 1-30. Disponible en: <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2014/11/western-foreign-fighters-in-syria-and-iraq-byman-shapiro/be-afraid--web.pdf>



Dentro de la coordinación, la UE se declara como un benefactor económico activo de los países afectados por el EI. Dada la manifiesta crisis europea, la UE asume que, pese a sus esfuerzos, el desembolso económico no es la clave para atajar la situación de inseguridad en auge en la zona, por lo tanto identificamos dos líneas de actuación por parte de Bruselas: la primera de ellas es la conocida petición y mayor apoyo por parte de los Estados miembro, y la segunda es la posibilidad de encontrar nuevas formas de financiación todavía no exploradas con los Estados miembro.

La UE insiste en la presente estrategia en adoptar medidas de largo plazo, pese a que sus capacidades no pueden asumir medidas de largo alcance, por el contrario, se aboga por reforzar la resiliencia local de Siria e Irak, además de los países vecinos. Trabajar en el restablecimiento de un contexto enfocado al desarrollo económico, más allá de la estabilidad económica, es uno de los objetivos de la UE. Para este fin, se sirve de socios internacionales y de fondos comunes como el denominado “Madad Fund”.

### **La UE como actor irrelevante en una desestabilizada Siria**

El régimen de Siria está marcado por un periodo que podemos denominar estabilidad represiva, desde que en 1966 se introdujo en el gobierno el partido Baath, que fue liderado por Hafeez al- Assad y tras su muerte, por Bashar al-Assad, en el año 2000. Las promesas de crecimiento económico planteadas por Assad repercutieron únicamente en las élites y no se tradujeron al resto de la sociedad. Siria se definía como un país en crecimiento y apertura económica que siguió la estela de la denominada Primavera Árabe a través de manifestaciones pacíficas, que fueron rápidamente reprimidas por el gobierno, y que finalmente empujaron a la sociedad a una rebelión armada.

Estos cuatro años de guerra han presenciado violaciones masivas de derechos humanos, destrucción sistemática de reformas democráticas y un caos que ha propiciado el ascenso de grupos terroristas. EI y al-Nusra, la rama regional de Al Qaeda en Siria se ha apoderado del país, desestabilizando por completo su seguridad y consolidando el inicio del llamado califato de forma declaradamente cruenta, como puntualiza Lister<sup>217</sup>.

Los objetivos de Bruselas respecto a Siria se concentran en lograr una transición política en el país, segura y democrática, ayudados por actores regionales e internacionales. Dichos

---

<sup>217</sup> LISTER, C.: *Profiling the Islamic State*, Brookings Doha Center, 2014.

actores muestran una actitud dispersa respecto al conflicto, que debilita a la UE como actor decisivo en el panorama internacional y empuja las tensiones en la región con la lucha de potencias en el Magreb y Oriente Medio. En mayo de 2011, la UE suspendió sus programas de cooperación bilateral con el gobierno sirio bajo la política europea de vecindad. También se suspendió la participación de las autoridades sirias en programas regionales de la UE y las operaciones de préstamos del Banco Europeo de inversiones y asistencia técnica a Siria, movimientos no suficientes para derrocar el régimen de Assad. La delegación de la UE a Siria permaneció abierta hasta diciembre de 2012, cuando no había otra alternativa más que reducir operaciones por razones de seguridad.

A partir de agosto de 2011, la UE respondió a la dura represión de las manifestaciones pacíficas contra el gobierno congelando sus programas de asistencia financiera y bilateral con Siria. Gradualmente se extendió a áreas tales como petróleo, banca y comercio, para presionar al gobierno sirio en la erradicación de la violencia y alentar una solución política al conflicto. Pero uno de los mayores pasos tomados por la UE en respuesta a los conflictos y sus consecuencias, tanto en Siria como en los países vecinos, fue la adopción comunitaria de una comunicación conjunta en junio de 2013 que establece un enfoque integral de la UE.

Por su parte, el Consejo de relaciones exteriores de la UE del 20 de octubre de 2014 respaldó la estrategia de combatientes exteriores/contra el terrorismo en Siria e Irak y que es una parte integral de la estrategia regional de la UE para Siria, Irak y la amenaza de EI, adoptada por el Consejo de 16 de marzo de 2015. Bruselas se declara abiertamente punto de apoyo de Naciones Unidas hacia Siria, y entiende el conflicto desde dos vertientes: la vertiente humanitaria y el proceso político y de seguridad, siendo la primera completamente independiente de la segunda. Para ello, se sirve de actores locales e internacionales en la mediación; en el plano local los acuerdos a pequeña y mediana escala incluyen cooperación cruzada donde la mujer obtiene un rol importante. Pero la situación real desvela la poca capacidad de influencia que la UE tiene en dichas negociaciones, puesto que sus fuerzas sobre el terreno, a modo de negociación y cooperación son escasas y muestran baja consolidación e independencia<sup>218</sup>.

Una vez aclarada la labor de la UE en Siria respecto a los preceptos de acción claves en el conflicto, podemos comprender el alcance del problema, que tras más de cuatro años de

---

<sup>218</sup>Comisión Europea, *Iraq Echo Factsheet*, 2015. Disponible en: [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/iraq\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/iraq_en.pdf).

guerra evidencia unas Naciones Unidas con limitado movimiento y una UE incapaz de liderar, relegada a soportar y animar acciones en la región, pese a la proximidad y consecuencias que tan complejo vecindario implica para el futuro de la seguridad de la UE y la lucha contra el terrorismo. Por tanto, la UE en su rol, apoya el establecimiento de un grupo de apoyo del Consejo de Seguridad y del enviado especial a Siria de Naciones Unidas para empujar el proceso político.

Asimismo, la UE afirma emplear la vía de las sanciones que, junto con otros países acercarán relaciones y tendrían los mínimos efectos bajo la sociedad civil y asegurarían una transición menos agresiva. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por su parte, indica los esfuerzos de la UE para lograr un consenso de acción entre los Países involucrados que pase por la protección de la unidad del país, la integridad territorial y la protección de la soberanía de Siria. La UE secunda la oposición moderada, donde se encuentra la Coalición Nacional de Sirios Revolucionarios y las Fuerzas de la Oposición (SOC). Conjuntamente, Bruselas apunta no solo a estas opciones sino afirma que perseguir una Siria donde todas las minorías queden representadas de manera inclusiva.

Mientras tanto, la UE no realiza los diálogos precisos para lograr la negociación e inclusión de las minorías pertinentes, por lo que las opciones futuras son escasas y poco realistas por lo que la estrategia no aborda las medidas de restauración y apoyo a la sociedad civil de sus infraestructuras básicas debido a la poca conexión entre los actores de peso, las minorías y la posición moderada.

Según lo expresado, la UE perfila un plan a largo plazo que comprende la reconstrucción de Siria, la reintegración de refugiados y las personas internamente desplazadas. Para ello se precisa continuar construyendo capacidades de la sociedad civil, donde las organizaciones son claves en el proceso. Se debe continuar activamente el proceso de desarme, la desmovilización y la reintegración como parte de la reforma del sector de la seguridad. Más allá de todos los esfuerzos, la UE no debe olvidar evitar el colapso de las instituciones sirias, que ralentizarían el proceso y comprometerían la seguridad y estabilidad de la región<sup>219</sup>.

---

<sup>219</sup>European Commission, *EU steps up humanitarian assistance to Syria crisis*, 2015. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-3883\\_en.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-3883_en.htm?locale=FR).

## **Irak, intentos de transformación hacia un gobierno inclusivo**

La situación en Irak es diametralmente opuesta a la de Siria, puesto que la UE sí apoya el gobierno vigente y trabaja para fortalecer sus estructuras de seguridad y dar legitimidad ante la amenaza del grupo terrorista EI. Para apoyar y legitimar el gobierno iraquí el proceso se basa en el programa del gobierno de 2014-2018 y el Plan Nacional de Desarrollo de Irak 2014-2017 junto con el programa EU-Irak PCA, del cual parte ha sido ya implementado<sup>220</sup>.

Dada la débil situación de seguridad de Irak la UE afronta asimismo el sectarismo de la región que enfrenta a sunís y chiís, además de la radicalización a lo largo del país. La UE, por tanto, debe definir un patrón más cercado de cooperación dada la delicada situación y el avance del grupo terrorista, por lo que las relaciones bilaterales así como la cooperación en todos los sectores posibles es más que necesaria, sobre todo con Naciones Unidas y UNAMI, junto con las más importantes agencias operando en el país<sup>221</sup>.

El gobierno de Irak bascula entre el sectarismo que antes avanzamos, por lo que la UE debe dirigir sus esfuerzos a soportar al gobierno y a la rama suní en orden a deslindar a aquellos musulmanes de formar parte de EI, por ello las medidas deben ser completamente operativas y desarrolladas desde el terreno: apoyar a las comunidades sunís y promover la reconciliación, proveer garantías de futuro y opciones alejadas de la violencia. De la misma forma la comunidad chií debe estar integrada en el proceso de seguridad, acercando posturas hacia los grupos chiís más moderados y reducir el sentimiento de sectarismo en el país. En la dinámica de cooperación y negociación con sunís y chiís, el gobierno de Irak es avalado por la UE para envolver al gobierno regional de Kurdistán para acordar un mapa de ruta junto con un calendario con el fin de resolver las disputas en base a unos principios constitucionales, pero en un contexto de objetivos reales alcanzables.

Pormenorizando en las instituciones iraquís, tanto la UE como los Estados miembro deberían apoyar un programa de reformas administrativas para impulsar la capacidad del gobierno civil y de las entidades a través de un modelo moderno de administración y gestión financiera. Parte de este concepto supone la desvinculación de los puestos políticos y

---

<sup>220</sup>*Iraq Conflict: Islamic State*, Council on Foreign Relations, 2015. Disponible en: <http://www.cfr.org/terrorist-organizations-and-networks/iraq-conflict-islamic-state/p33793>.

<sup>221</sup>Comisión Europea, *Iraq Echo Factsheet*, 2015. Disponible en: [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/iraq\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/iraq_en.pdf).

administrativos y el diseño de un servicio de funcionariado independiente, que no tuviese una estructura sectarista.

Una de las reformas más importantes para atajar la amenaza de EI es la transformación del sector de seguridad, que comprende desde apoyo militar a reformas de naturaleza legal en el marco de la Constitución. No obstante, Irak precisa de la citada reforma de seguridad, pero con una condición básica: el esfuerzo complementario de la coalición para derrotar EI<sup>222</sup>.

Como hemos adelantado, la UE apoya la transición de Irak hacia la democracia y su integración dentro de la región y en la comunidad internacional. El objetivo radica en mejorar las relaciones entre ambos actores, por ello, en mayo de 2012, la UE e Irak firmaron un acuerdo de colaboración y cooperación, que proporciona un marco para promover el diálogo y el trabajo conjunto en los aspectos políticos, derechos humanos, el estado de derecho, migración, medio ambiente, comercio, cultura, energía, transporte y seguridad; de manera práctica, expertos de ambos lados se reúnen regularmente en grupos de trabajo técnicos para discutir. Respecto a las cifras económicas a nivel bilateral existe un potencial considerable para el comercio entre Irak y la UE, en parte por la opción que implicaría a dicho país como socio estratégico energético de Europa. Además, se establecerá un centro de energía UE-Irak para facilitar la introducción de nuevas tecnologías y avance en la reforma política en este sector estratégico de la economía de Irak. La UE es ya el segundo socio comercial de Irak después de EE.UU, con un total de 17,5 billones de euros en 2012 en comercio bilateral<sup>223</sup>.

### **El desafío de los *foreign fighters* y la respuesta comunitaria**

Los denominados *foreign fighters*, extranjeros que viajan en gran número a Siria / Irak para unirse al EI suponen una crítica amenaza a la UE y sus Estados miembro, así como a la región. Mientras que la principal responsabilidad para acabar con esta creciente realidad recae en los Estados miembro, la UE puede y debe desempeñar un papel activo y solidario. En agosto de 2014, el Consejo Europeo reconoce el peligro del EI como grave amenaza para la seguridad europea y decide adoptar medidas para frenar el flujo de *foreign fighters* que viajan desde Europa. El Consejo Europeo, por lo tanto, resuelve llevar a cabo una implementación acelerada

---

<sup>222</sup>European External Action Service, *HR/VP attends Global Coalition to Counter the Islamic State of Iraq and the Levant*, 2014. Disponible en: [http://eeas.europa.eu/top\\_stories/2014/051214\\_global\\_coalition\\_meeting\\_to\\_counter\\_isil\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/top_stories/2014/051214_global_coalition_meeting_to_counter_isil_en.htm).

<sup>223</sup>Que consiste principalmente en maquinaria y equipo de transporte, productos químicos y alimentos y animales vivos.

de un paquete de medidas directamente dirigidas a estos fines. Éstas se establecen en 4 áreas prioritarias: prevención de la radicalización, detección de viajes sospechosos, investigación y enjuiciamiento y cooperación con terceros países. Por su parte, la Comisión decidió recientemente otorgar una cantidad significativa de dinero para ayudar a los Estados miembro, a petición de los propios Estados miembro, para desarrollar mensajes de comunicación estratégica para contrarrestar las constantes llamadas del EI vía Internet así como en los algunos puntos de radicalización como mezquitas, prisiones, escuelas, etc.

De la misma forma y con un fin similar, la Comisión Europea ha creado un foro con actores clave en la industria para discutir y explorar el uso de Internet por organizaciones terroristas<sup>224</sup>. Algunos de los Estados miembro afectados por el fenómeno de combatientes extranjeros han establecido mecanismos específicos para lidiar con los repatriados y valorar cuál es la solución más adaptada a cada caso. Los mecanismos empleados para la detección de viajes sospechosos han favorecido a aquellos ofrecidos por la UE, como el Sistema de Información Schengen II, que ha evidenciado un incremento de su uso entre los Estados miembro. Igualmente, se observa que los Estados miembro están creando sistemas propios para detectar viajes sospechosos de nacionales al extranjero, por lo que la UE corre riesgo de perder la empleabilidad que sus herramientas de gestión de datos ofrecen a los Estados miembro.

Por su parte, Europol creó en 2013 una nueva herramienta analítica, TRAVELLERS2, que es una medida paneuropea que apoya las autoridades competentes de los Estados miembro participantes y terceros países a recopilar, analizar y compartir información sobre el reclutamiento y facilitación de individuos sospechosos de viaje. Desafortunadamente, la detección de viajes sospechosos no depende solamente de mecanismos de intercambio de información efectivos sino del fortalecimiento de la seguridad fronteriza, asegurando controles más exhaustivos sobre las personas en las fronteras exteriores. Sumado a una mejoría en los controles, la UE y los Estados miembro deben modificar la legislación, adecuándola a las presentes circunstancias y asegurando procesos judiciales que ayuden a reducir el número combatientes extranjeros.

Respuesta de ello, un número de Estados miembro ya han actualizado o están en proceso de actualizar sus marcos legales para lograr una mejor posición para investigar y enjuiciar a los combatientes extranjeros, ya sea antes de la salida (si el proceso delictivo ya se ha iniciado) o

---

<sup>224</sup>Como propuso en su comunicación ‘radicalización de prevención contra el terrorismo y el extremismo violento: fortalecimiento de la respuesta de la UE’.

a su regreso de combatientes extranjeros. En el seno de la UE, la Comisión está supervisando la eficacia de las respuestas bajo la Decisión Marco 2002/475/JAI en la lucha contra el terrorismo, especialmente teniendo en cuenta la reciente aprobación de la resolución del Consejo de seguridad de las Naciones Unidas 2178(2014).

## **Conclusiones**

La UE, ante la situación antiterrorista actual ha mostrado su compromiso de lograr una paz y una seguridad duraderas en Siria, Irak y el conjunto de la región, además de luchar frente a la amenaza que el EI conlleva. Por ello, la UE debe lograr una transición política de manera integradora en Siria y una gobernanza política inclusiva en Irak, fundamentales para alcanzar una paz sostenible y la prosperidad de la región. Este escenario solicita un esfuerzo mayor que acciones de buena fe propuestas por la UE, requiere de compromiso real y duradero a varios niveles, donde también se encuentran los Estados miembro. Desde Bruselas, la acción realizada hasta el momento se basa en la cooperación y apoyo en la Coalición internacional para derrotar al EI, además de declarar su total apoyo al rol desempeñado por el enviado especial de las Naciones Unidas, Staffan de Mistura<sup>225</sup>.

Para la organización europea, la idea de lucha contra el EI y otros grupos terroristas tiene que desenvolverse a cabo persiguiendo igualmente soluciones políticas de largo alcance dado el peligro que implica el grupo terrorista. El EI se define como el responsable de actos de extrema crudeza contra los pueblos iraquí y sirios. Pero EI no supone una amenaza solamente frente a estos países, sino contra Oriente Medio y los socios europeos de la región, amenaza global que repercute directamente en el presente y futuro de Europa, continente que se enfrenta a un nuevo proceso de radicalización que llama a luchar a combatientes de nacionalidad europea y a unirse a la *yihad*.

La UE ha iniciado un proceso de acciones que indican un mayor interés y protagonismo hacia el vecindario europeo y, en particular, de cara al terrorismo. La UE ha publicado una estrategia de acción que delimita las medidas tomadas por la organización, ello implica que desde Bruselas la tendencia se dirige hacia la priorización de objetivos más allá de los planteados dentro de la organización. De esta forma, los atentados de París y Copenhague han servido como punto de inflexión para la UE y para los Estados miembro. Para la UE, los

---

<sup>225</sup> A este respecto, la UE recuerda las Conclusiones del Consejo de 20 de octubre y 15 de diciembre de 2014 así como las del 9 de febrero de 2015.

recientes atentados han puesto en el ojo del huracán a la amenaza que en su día protagonizaron los atentados de Madrid en marzo de 2004 y en Londres en junio de 2005, pero con una gran diferencia: la amenaza ha mutado, y el terrorismo y las medidas contrterroristas diseñadas tras el 11-S resultan, en parte, inútiles en el escenario actual.

Bruselas ha dado pasos certeros hasta ahora, pero no suficientes. Se ha evidenciado la tendencia de los Estados miembro a entablar relaciones bilaterales y coaliciones en detrimento de la UE, menospreciando y obviando las herramientas propuestas por la organización. Ergo la UE se relega a un actor de apoyo, de soporte, que anima y que sirve como coadyuvante, pero que se impone como un actor internacional de bajo impacto.

Por parte de los Estados miembro, se detecta igualmente una visión a corto y medio plazo respecto a la UE, pues abordan la amenaza terrorista y de seguridad en Siria e Irak desde una perspectiva unilateral, pues dado el sistema comunitario de ausencia de fronteras, aquellos Estados miembro carecen de fronteras físicas que sirvan de freno a los denominados *foreign fighters* y su movimiento dentro de suelo comunitario. Afirmamos, asimismo, que las consecuencias de un atentado terrorista en un Estado miembro tiene efectos en otros Estados miembro, efectos que no se refleja en la actitud y políticas de los países pertenecientes a la UE. Europa necesita estar unida, pues no es posible detener la amenaza de forma unilateral y sin cooperación, urge el empleo de capacidades estratégicas conjuntas y la persecución de objetivos comunes.

La UE afronta un problema mayor que otras potencias como EE.UU, que no tienen que enfrentarse a un vecindario tan complejo como el europeo, donde ciudadanos europeos están siendo reclutados para unirse a las filas del grupo terrorista y disponen de fácil acceso al viejo continente. Este problema se ve acrecentado dado que muchos de los combatientes que han partido en este a luchar contra el EI disponen de nacionalidad europea, por lo que la monitorización de todas aquellas personas sospechosas de vinculación con el terrorismo que regresan a Europa se hace operativamente imposible.

La estrategia propuesta para Irak, Siria y EI de marzo de 2015 resume una serie de medidas que basculan entre medidas aplicables pero de alcance muy circunscrito para la UE, dado que no dispone de las herramientas necesarias para asegurar la implementación y puesta en práctica de la estrategia en un alto porcentaje. Se advierte una flexibilidad en la implementación de la estrategia de la UE que decrece la efectividad de las medidas, siendo éstas aplicadas a medida que se van desarrollando las circunstancias, por lo que se observa un



control menor de los pasos a seguir por parte de la UE. Para cambiar esta tendencia, Bruselas debe comprometer e involucrar a sus Estados miembro empleando sus herramientas y ejerciendo no solo de coordinación sino de líder promotor y ejecutor de nuevos procedimientos a nivel internacional.

Los actores europeos más afectados por el terrorismo deben cooperar con mayor nivel de compromiso y diligencia en campos como el intercambio de información, estrategias comunes y planes de acción conjuntos, y de formar paralela deben evitar la duplicidad de esfuerzos en pro de la coordinación de acciones y la combinación de líneas de trabajo a nivel nacional e internacional.

La UE demuestra en la estrategia analizada su interés por cooperar con otras organizaciones, pero pese a sus esfuerzos, estas relaciones de cooperación se evidencian escasas y de alcance poco operativo. Se precisa mayor participación con actores clave en la región, especialmente con los países de la región MENA, incluidos los países del Golfo. Un coherente y comprensivo concepto estratégico es inexcusable para demostrar que la UE actúa y seguirá actuando bajo esfuerzos coordinados y persiguiendo los mismos objetivos. La UE debe insistir y afianzar relaciones con otros países musulmanes para trazar maniobras realistas, de efectiva implantación y aunar políticas que favorezcan a la UE y sus Estados miembro en el largo plazo.

## **2.9 Estrategia de seguridad y desarrollo en el Sahel contra el terrorismo**

### **El Sahel: complejo escenario terrorista**

La zona del Sahel se caracteriza por ser una enorme franja que se erige como caldo de cultivo para terroristas que, aprovechando las debilidades de la zona, incrementan sus posibilidades para nutrirse tanto económicamente como estratégicamente de estas tierras con fines terroristas.

El Sahel occidental destaca por su particularidad: es una zona extremadamente extensa, con poca población y minada de Estados subdesarrollados con poca o nula estabilidad política, incapaces de gestionar su territorio<sup>226</sup>. Dentro de este contexto y como subraya Jordán, la organización terrorista Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) es la formación terrorista que

---

<sup>226</sup>La inestabilidad política del Sahel, caldo de cultivo para el terrorismo', *El Mundo*, 23 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/03/27/solidaridad/1332842531.html>

más beneficio económico ha obtenido de dicha situación a causa de sus redes de contrabando presentes en el Sahel que le han posibilitado y posibilitan amplio acceso a armas<sup>227</sup>.

Una de las novedades de AQMI entronca con su método de financiación, ya que se han establecido vínculos con criminales y traficantes de diversa índole, bastante alejados de salafistas que luchan por un Islam extremo y que está perjudicando gravemente a su “prestigio” como banda terrorista. Por otra parte, este método de financiación supone posibilidades económicas que sirven a AQMI para aumentar los recursos en países del Magreb como Argelia<sup>228</sup>, situación que la UE sigue con el fin de evitar complicaciones, aún mayores, a corto y medio plazo.

Además de ser escenario y lugar de reclutamiento de terroristas, el Sahel lidia con las rivalidades que se producen dentro de la organización terrorista. Una sección de la organización tiene a la cabeza a Mojtar Belmojtar, que actúa en la zona del Sáhara ya desde la actuación del GIA<sup>229</sup>. Belmojtar es acusado de gran parte de los secuestros que solicitaban rescate económico. También se le adjudica la autoría en Mauritania del asalto armado contra el puesto militar de Lemgheity en el año 2005 y del asesinato de una familia francesa en el mismo país en diciembre de 2007. La otra facción está controlada por Yahia Djaouadi<sup>230</sup> y su lugarteniente Hammadou Abid<sup>231</sup>. En 2007 el emir de AQMI asignó a Abu Ammar el mando de las actividades de la organización en el Sahel, a pesar de la presencia de Belmojtar. El grupo de Abu Ammar y Abu Ziyad asesinó al rehén británico, Edwin Dyer, en 2009, y al francés Michel Germaneau en 2010 y a otros dos ciudadanos franceses en enero de 2011. Se le acusa igualmente de acciones contra las fuerzas de seguridad de los países vecinos, entre ellos la muerte de una patrulla mauritana compuesta por once soldados y un guía civil en septiembre de 2008.

---

<sup>227</sup>JORDAN, J.: ‘El terrorismo global una década después del 11-S’, *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2011, pp.131-173. Disponible en: <http://www.ugr.es/~jjordan/terrorismoglobal.pdf>.

<sup>228</sup>‘Yihadismo. Terrorismo en el Sahel’, *Grupo de Estudios Estratégicos*, 2012. Disponible en: [http://www.gees.org/articulos/yihadismo\\_terrorismo\\_en\\_el\\_sahel\\_9221](http://www.gees.org/articulos/yihadismo_terrorismo_en_el_sahel_9221).

<sup>229</sup> El Grupo Islámico Armado (GIA) es una organización terrorista argelina fundada en 1990 y como contestación al gobierno y al brazo armado del Frente Islámico de Salvación (FIS), el Ejército Islámico de Salvación (EIS). Ha desarrollado a lo largo de los últimos años importantes ataques contra militares argelinos y población civil no islamista y defensora de la laicidad del gobierno de Argel, siendo los más sangrientos los perpetrados en 2001 en la Kabília. Extiende sus ramificaciones por Mauritania, y se le atribuye la creación del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate, Francia y Níger.

<sup>230</sup>Alias Yahia Abu Ammar.

<sup>231</sup>Alias Abu Zeid.

Los secuestros suponen un sustento económico para las organizaciones terroristas, a través de los cuales financian posibles ataques además del mantenimiento de sus propias células. El sistema de negociación que llevan los diferentes Estados miembro es heterogéneo<sup>232</sup> y no consigue sino descoordinar las medidas de negociación y acción entre Estados miembro para luchar contra esa naturaleza de secuestros.

Las dos facciones yihadistas están reclutando en el Sahel a individuos procedentes de Mauritania, Mali, Níger, Burkina Faso e incluso de Nigeria, aún así la suma es reducida y la mayoría de los reclutados lo hacen más por una razón económica en contraposición a la ideológica. Como confirma Deiros, se estima que Belmojtar y Abu Zayd cuentan respectivamente con entre cien y ciento cincuenta militantes<sup>233</sup>, lo que supone una número nada alto pero con poder suficiente para que la integridad occidental corra peligro en el Sahel. A su vez estas dos facciones no serían capaces de poner en peligro la integridad de los países de la franja del Sahel. Aún así, se puede concluir que el yihadismo en el Sahel no dispone de organización suficiente ni planes estratégicos capaces de dominar la zona, aunque su presencia se encuentra en aumento.

Desde la UE, el grupo de Ministros en el Consejo de Asuntos Exteriores<sup>234</sup> adoptaron unas conclusiones en el año 2012 en relación a la Estrategia de la UE para la región del Sahel. En marzo de 2011, el Consejo había saludado la presentación de una Estrategia de la UE para la seguridad y el desarrollo en el Sahel. Dicha estrategia propone maneras de mejorar la coherencia y la eficacia de la implicación de la UE, incidiendo en la buena gobernanza, la seguridad, el desarrollo, el trabajo en la resolución de conflictos, y lucha contra la radicalización y el extremismo. La práctica de estas medidas ha mostrado efectos más reducidos, discretos y menos efectivos que los planteados en 2011, evidenciando la disparidad entre Estados miembro y acentuando la debilidad de la UE como actor internacional de peso.

---

<sup>232</sup>Mientras que Francia no concede dinero en los casos de secuestros, España sí negocia con los secuestradores a cambio de una recompensa.

<sup>233</sup>DEIROS, T.: 'El terrorismo convierte el Sahel en una fábrica de secuestros', *Público*, 24 de agosto de 2010. Disponible en: <http://www.publico.es/internacional/333420/el-terrorismo-convierte-el-sahel-en-una-fabrica-de-secuestros>.

<sup>234</sup>Sesión del Consejo de Asuntos Exteriores del 23 de marzo de 2012.

## **Misión PCSD civil de asistencia en materia de lucha contra el terrorismo en el Sahel**

Posteriormente, el Consejo de la UE aprobó el 16 de julio de 2012<sup>235</sup> una nueva misión (EUCAP SAHEL Níger) que encuadrada dentro de la política de defensa y seguridad común, con el objetivo de afrontar la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada a la par que el creciente terrorismo en la zona del Sahel, agravado por el conflicto en Libia. La misión civil se inscribe en la estrategia de la UE para la seguridad y el desarrollo de la región del Sahel y responde a una invitación del gobierno nigeriano. Sus actividades se centran en Níger, en una primera fase para posteriormente extenderse hasta Mali y Mauritania.

La Misión planteada se ocupa de la de formación, control, asesoramiento y asistencia para mejorar las capacidades de la Gendarmería, la Policía Nacional y la Guardia Nacional Nigerianas, además de incidir en la cooperación regional en el Sahel con el fin de afrontar los retos comunes de seguridad. EUCAP Sahel Níger no lleva a cabo ninguna función ejecutiva en el marco de su misión. La función que desempeñan sus miembros es asesorar a los distintos actores nigerianos, en especial la Policía Nacional, la Gendarmería y la Guardia Nacional, en diferentes aspectos relacionados con la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Los miembros de la misión dotan además de respaldo a la coordinación subregional en el combate al terrorismo y crimen organizado, así como soporte a los procedimientos de investigación y penales.

Es importante destacar que los miembros de la misión no se centran en el teatro de operaciones y no actúan con un arsenal, sino que cuentan con un material de trabajo adecuado a sus funciones. Su papel consiste básicamente en suministrar una evaluación para reforzar las capacidades operacionales de los miembros de las fuerzas de defensa y seguridad desplegadas sobre el terreno, conforme al punto de vista del Gobierno nigeriano en lo relativo a la lucha contra el terrorismo y el gran bandolerismo<sup>236</sup>.

EUCAP SAHEL Níger tiene un mandato inicial de dos años, cuenta con un equipo de 50 efectivos internacionales y 30 locales y tiene su base en el cuartel general de la Misión en Niamey (Níger), con funcionarios de enlace en Bamako (Malí) y Nuakchot

---

<sup>235</sup>Consejo de la UE, *Feu vert à la mission PSDC civile d'assistance en matière de lutte contre le terrorisme au Sahel*, 16 de julio de 2012. Disponible en :

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/FR/foraff/131749.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/131749.pdf) .

<sup>236</sup>La misión europea contra el terrorismo en el Sahel se instala en Niamey', *La Razón*, 13 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.larazon.es/noticia/8481-la-mision-europea-contra-el-terrorismo-en-el-sahel-se-instala-en-niamey>.

(Mauritania)<sup>237</sup>. Para el primer año la misión contó con un presupuesto de 8.700.000 euros. En el marco de la “Estrategia Sahel”, se han asignado más de 90 millones de euros a Níger, de los que más del 80 % se han destinado a proyectos y programas de desarrollo en zonas agrícolas y ganaderas. La Misión comenzó su actividad a principios de agosto de 2012.

### **Situación en Mali**

Mali sufre una preocupante crisis política, en particular el norte del país, caracterizada por el establecimiento y consolidación de un santuario para grupos terroristas. El contexto que describimos se caracteriza por una fuerte opresión de la población, violaciones de derechos humanos y destrucción del patrimonio cultural, así como la creciente proliferación de delincuencia organizada y caldo de cultivo para el terrorismo, como confirma Reinares<sup>238</sup>. Esta situación proyecta una amenaza inmediata sobre la región saheliana y sus poblaciones (que ya padecen una crisis alimenticia aguda), el África occidental y septentrional y Europa<sup>239</sup>.

Por su parte, la UE apoya la adopción de la Resolución 2071 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, según la cual se identifica al Sahel y Mali como importantes enclaves dentro de la agenda internacional. Este hecho quedó asimismo constatado en la reunión de alto nivel, celebrada en paralelo a la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 26 de septiembre de 2012 junto con la elaboración de una estrategia regional integrada de las Naciones Unidas para el Sahel<sup>240</sup>.

Desde la UE se aboga por favorecer un clima de mayor coordinación entre socios, con el fin de incrementar la eficacia del apoyo al proceso de transición, tanto en el plano político, económico y de seguridad. A este respecto, la UE acogió la reunión del Grupo de Apoyo y Seguimiento sobre la situación de Mali, que se tuvo lugar en la capital del país el 19 de octubre de 2012 por iniciativa de la Unión Africana (UA) y en consulta con las Naciones Unidas y la CEDEAO. En esta reunión del Grupo de Seguimiento se dio luz verde a un documento que

---

<sup>237</sup>Decisión EUCAP SAHEL NIGER/1/2012 del Comité Político y de Seguridad del 17 de julio de 2012 relativa al nombramiento del Jefe de la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger (EUCAP SAHEL Niger) (2012/436/PESC). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:200:0017:0017:ES:PDF>.

<sup>238</sup>REINARES, F.: ‘Un condominio yihadista en el norte de Mali: ¿cómo ha surgido?, ¿se consolidará?’, *Real Instituto Elcano*, 17 de julio de 2012. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/terrorismo+internacional/ari52-2012](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari52-2012).

<sup>239</sup>‘El terrorismo en el norte de Mali’, *RNE*, 22 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.rtve.es/alacarta/audios/rne-con-el-sahel/rne-sahel-terrorismo-norte-mali/1511455/>.

<sup>240</sup>A su vez, se ha producido el nombramiento de un enviado especial del Secretario General de las Naciones Unidas.

constituía marco y hoja de ruta internacionales para restaurar la paz y la estabilidad en el país y, por consiguiente, en toda la región del Sahel. Por su parte, la presidenta de la Comisión de la Unión Africana, Nkosazana Dlamini Zuma, agradeció a las Naciones Unidas la adopción de la Resolución 2071, por la que se compromete a considerar y, en su caso, a aprobar una eventual intervención militar<sup>241</sup>.

El Concepto Estratégico que se abordó en esta reunión en Bamako, se centró en buscar una solución a la crisis institucional por medio de la restauración del orden constitucional y las negociaciones con los grupos rebeldes, siempre huyendo de la lucha armada y el terrorismo. Pero la realidad es que este diálogo no ha logrado una oportunidad para llegar a una resolución pacífica que ponga fin a la desintegración nacional y, especialmente, para eliminar la violencia criminal y terrorista en la zona. Por el contrario, Alcalde declara que la situación presenta redes terroristas activos que siguen perpetrando atentados, secuestros, tráfico de armas y continúan con la financiación del terrorismo a través del crimen organizado; todo ello bajo el yugo de la *Sharia*<sup>242</sup>.

Las posturas de la UE reflejan que desde Bruselas se apoya a Mali en el restablecimiento de un estado de derecho y de un gobierno democrático, plenamente soberano en la totalidad de su territorio. La UE insta al Gobierno de Unión Nacional a desarrollar a la mayor brevedad posible, en concertación con las fuerzas políticas y la sociedad civil en su conjunto, una hoja de ruta de consenso<sup>243</sup>, para lograr un proceso electoral seguro y los primeros pasos de un diálogo integrador.

La UE y sus Estados miembro se ha comprometido a continuar la labor humanitaria y afirman controlar la evolución de la situación humanitaria en Mali, así como en los países vecinos. Por su parte, la Comisión Europea ha declarado aumentar la suma de su ineficiente ayuda. Aún así el grave problema continúa siendo la seguridad del personal humanitario y el acceso libre y sin restricciones a las poblaciones vulnerables de las regiones del norte del país. Desde Bruselas se propone la idea de adoptar sanciones selectivas contra quienes estén

---

<sup>241</sup> Resolución 2071, de 12 de octubre de 2012, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

<sup>242</sup> ALCALDE, J.: ‘Avance de África y de la comunidad internacional: adopción del concepto estratégico para la resolución de la crisis de Mali’, Documento de análisis, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2012, pp. 1-13. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2012/DIEEEA47-2012\\_CrisisMali\\_ConceptoEStr\\_JDA.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA47-2012_CrisisMali_ConceptoEStr_JDA.pdf)

<sup>243</sup> De conformidad con los principios establecidos por la CEDEAO y el Grupo de Apoyo y Seguimiento presidido conjuntamente por la UA y la ONU, así como por las Resoluciones 2056 y 2071 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

implicados en los grupos armados del norte y/o obstaculicen la vuelta al orden constitucional - en estrecha vinculación con la CEDEAO, la UA y la ONU-.

Por parte del Consejo, pide que prosigan y se profundicen con carácter urgente los trabajos de planificación de una posible misión militar en el ámbito de la PCSD, y se elabore un concepto de gestión de crisis relativo a la reorganización y a la instrucción de las fuerzas de defensa malienses, teniendo en cuenta las condiciones necesarias para la eficacia de una posible misión, incluido el apoyo pleno y total de las autoridades malienses y la definición de una estrategia de salida<sup>244</sup>.

### **Misión EUCAP NESTOR**

EUCAP NESTOR se erige como la misión que desarrolla la UE en el cuerno de África<sup>245</sup>, EUCAP NESTOR<sup>246</sup> se define por ser una misión de fortalecimiento bajo la seguridad común y política de defensa (PCSD)<sup>247</sup> con el fin de aumentar la capacidad marítima de cinco países en el cuerno de África y el océano Índico occidental: Djibouti, Kenia, Somalia, Seychelles y Tanzania<sup>248</sup>. Además, pretende dotar a Yibuti, las Islas Seychelles, Kenia y Tanzania de una estructura política, judicial y policial y formar, entre otros actores, a sus jueces, fiscales, forenses, agentes costeros y militares<sup>249</sup>.

EUCAP Nestor pretende apoyar el desarrollo de seguridad marítima en Estados HoA/WIO, incluyendo lucha contra la piratería y la gobernanza marítima. Esto requiere la

---

<sup>244</sup>Consejo de la UE, Conclusiones del Consejo sobre la situación en Mali, 15 de octubre de 2012. Disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/12/st14/st14926.es12.pdf>

<sup>245</sup>Council conclusions on the Horn of Africa 3124th FOREIGN AFFAIRS, Council meeting Brussels, 14 November 2011. Disponible en: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/foraff/126052.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/126052.pdf)

<sup>246</sup>Los rasgos básicos que identificamos definitorios de la misión son los siguientes:

- EUCAP Nestor es una misión civil que asiste a países en desarrollo para mejorar la seguridad marítima, incluyendo la lucha contra la piratería y falta de gobierno.
- Su sede se encuentra en Djibouti y el actual jefe de la misión, Etienne de Poncins, fue nombrado el 16 de julio de 2013.
- Hacia finales de 2013 la misión contaba con 100 funcionarios: 75 en Djibouti, 15 en Nairobi y 10 en las islas Seychelles).
- EUCAP Nestor tiene un presupuesto anual de €23 millones de euros.
- La misión opera en el cuerno de África y el océano Índico occidental Regiones, con los equipos que ya realizan actividades en Somalia, Djibouti y Seychelles. Además, cuenta con la colaboración de terceros estados para lograr mayor cooperación y alcance.

<sup>247</sup>EUCAP Nestor, *What is EUCAP Nestor*. Disponible en: <http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/>.

<sup>248</sup>EEAS, EUCAP Nestor (Regional Maritime Capacity Building Mission in the Horn of Africa and the Western Indian Ocean), Information Sheet. Disponible en: [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/pdf/eucap\\_nestor\\_factsheet\\_20131007\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/pdf/eucap_nestor_factsheet_20131007_en.pdf)

<sup>249</sup>‘Acción global en el Indico’, *Revista Española de Defensa*, octubre, 2013, pp.36-37. Ministerio de Defensa, Disponible en: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/documentacion/revistas/2013/red-299-eucap.pdf>

misión de trabajar con los principales actores responsables de la seguridad marítima en cada país anfitrión, incluyendo guardia costera, marina, policía civil costera, fiscales, jueces y otros actores. Por su parte, el personal experto de la misión brinda asesoramiento, tutoría y capacitación para llevar a cabo los cometidos establecidos, incluyendo entrenamiento básico de guardacostas, así como conocimientos en campos tales como redacción de la ley y el desarrollo de estructuras organizativas. Uno de sus principales objetivos es reforzar el “sistema de justicia penal marítimo” de la investigación de delitos graves marítimos (ej. la piratería, tráfico de seres humanos, drogas y contrabando de armas) su posterior investigación y enjuiciamiento.

En Yibuti, Kenia y las islas Seychelles, el papel de EUCAP Néstor es ayudar a las autoridades para lograr la organización eficiente de los organismos existentes encargados de la guardia costera, al tiempo que se ofrecen cursos de formación y conocimientos con miras a lograr la autosuficiencia en la formación.

En la zona de Somalia, Nestor EUCAP pretende apoyar el desarrollo del poder judicial de Somalia y la capacidad de la policía costera terrestre, apoyada por un amplio marco legal y regulatorio. La misión trabaja tanto con el Gobierno Federal como con entidades regionales, como Puntland y Somaliland. Ya a nivel regional, la misión reúne a expertos para ayudar a la creación de redes regionales y un mejor entendimiento de las necesidades de seguridad marítima en la región.

### **El enfoque integral de la UE contra la piratería**

La misión se complementa con otras acciones comunitarias, incluyendo a las otras dos misiones PESD en la región, la Fuerza Naval de la UE Somalia, operación Atalanta y la misión de entrenamiento de militares EU (EUTM) para Somalia. Estos movimientos permiten maximizar las sinergias entre las capacidades civiles y militares, EUCAP Nestor es un elemento importante en el enfoque global de la UE para luchar contra la piratería. La misión también trabaja en estrecha colaboración con los principales organismos internacionales como las Naciones Unidas y la Unión Africana.

El enfoque integral de la misión en el Cuerno de África incluye también programas de la UE financiados en el marco del instrumento de estabilidad (programa para rutas marítimas críticas – MARSIC) y el Fondo Europeo de desarrollo (Maritime Security Programa Regional – MASE). Además, el desarrollo social y económico más amplio de Somalia se concentra en



tres sectores de cooperación: gobernabilidad, educación y sectores productivos, en concreto desarrollo rural.

El enfoque global de la UE en la región se resume en el "Marco Estratégico del Cuerno de África", que el Consejo adoptó el 14 de noviembre de 2011 para orientar el compromiso de la Unión en la región. El marco estratégico establece la manera en que la UE busca su enfoque estratégico, trabajando en colaboración con la región, en particular la Unión Africana y los asociados internacionales claves. Define cinco prioridades para la acción de la UE: construcciones sólidas y responsables políticos; contribución a la resolución de conflictos y prevención; mitigación de las amenazas de seguridad en la región; promover el crecimiento económico y apoyar la cooperación económica regional de primera mano<sup>250</sup>.

### **Situación actual y posición española**

Actualmente hay 43 personas desplegadas en la zona<sup>251</sup>, de las cuales tres son españoles (dos militares y un civil). La gran mayoría de los miembros se encuentran en Djibouti, donde está el Cuartel General, habiendo también equipos en Kenia y Seychelles. A finales de 2013 Tanzania seguía poniendo problemas para involucrarse en la misión y en lo que se refiere a Somalia, aunque no se contemplaba inicialmente, los cambios que allí están ocurriendo, con el fin del proceso de transición y el establecimiento de un nuevo gobierno, se está estudiando poder modificar el ámbito de actuación en la misma. La idea es que se pueda llevar a cabo trabajos de formación marítima en Somalia además de las ya previstas de adiestramiento de policía y asesoramiento legal. Por el momento solo se han organizado actividades conjuntas para mentalizar de lo que supone la amenaza de la piratería, pero la idea es ir más allá de la piratería y buscar el desarrollo de las capacidades marítimas regionales y, al mismo tiempo, luchar contra todo tipo de actividades ilícitas o criminales en el ámbito marítimo. Podemos decir, que a nivel organizativo, las relaciones con la operación Atalanta, así como con EUTM Somalia son favorables y se potencia y facilita el intercambio de información, hecho que mejora el sistema comunitario, de cara a la acción en las regiones afectadas y de cara a la efectividad de los países miembros implicados dentro del sistema internacional.

---

<sup>250</sup> Como parte de estos esfuerzos, la UE designó en enero de 2012 un representante especial para el cuerno de África, el Sr. Alexander Rondos, para contribuir activamente a los esfuerzos regionales e internacionales y mejorar la seguridad y desarrollo en la región.

<sup>251</sup> A 29 de noviembre de 2013.

Disponible en: [http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/misiones/enCurso/misiones/mision\\_12.html](http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/misiones/enCurso/misiones/mision_12.html)

Pese a los pasos hacia adelante por parte de Bruselas, España sigue apoyando la creación de una verdadera capacidad marítima regional en dicha zona y considera que esta misión debe ser un complemento necesario a la operación Atalanta y EUTM-Somalia y apoya una aportación nacional al enfoque global que requiere la región, en línea con lo previsto en nuestro marco estratégico.

### **Reflexiones sobre el presente y futuro de la actuación de la UE en el Sahel**

La UE actúa en la compleja zona del Sahel, pero las medidas que implementa no son del todo suficientes y llegan más pronto que tarde. Identificamos unos errores comunes tanto operativos como teóricos, siendo uno de ellos la carencia real de efectivos. Aunque la presencia comunitaria es manifiesta, el número de efectivos es escaso y no logra cubrir ni las tareas actuales ni tampoco las planteadas a medio y largo plazo. Para lograr efectos inmediatos y realmente positivos acucia incrementar el número y disponer de efectivos adecuados y dotados por los Estados miembro más preparados para la misión para las que sean solicitados.

Nos enfrentamos a un territorio muy amplio, remarcamos la vasta amplitud del espacio al que nos referimos, la franja del Sahel se caracteriza por su diversidad y por la escasa presencia occidental, con su consecuente escaso conocimiento operativo del terreno. Este motivo enlaza con el primero de los problemas, el bajo número de efectivos para tan amplio campo de acción.

De la misma forma se evidencia la falta de cooperación entre todos los actores locales; para que una misión alcance los objetivos pactados y sirva para mejorar la situación a largo plazo debe contar con apoyo a nivel local, desde organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales hasta gobiernos, etc. El problema de la falta de cooperación se ve agravado por la inestabilidad política de la región, o que implica mayores esfuerzos externos y negociaciones a todos los niveles.

La organización europea implementa programas a corto plazo y plantea proyectos que basados en la seguridad, el desarrollo, la formación en las fuerzas de la ley, la lucha contra la radicalización, etc. Pero siempre desde una visión a corto plazo –a pesar de que la UE mantenga desarrollar medidas a largo plazo- pues las herramientas no son las suficientes ni las adecuadas.

Por último, la UE aborda problemas coyunturales, y para que la acción europea sea coherente y con vistas mayores a un lustro, la UE requiere de acciones estructurales como el desarrollo, la pobreza, la gobernabilidad y la estabilidad política. Trabajando en problemas

estructurales, con una buena base estructural sí es plausible un paquete de medidas coyunturales.

### **CAPÍTULO III:**

#### **PREVENIR COMO PILAR PRIORITARIO EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO**

#### **3.1 Tecnologías de detección en el campo de los servicios represivos, aduaneros y demás servicios de seguridad**

La UE combate el terrorismo a través de la compilación de una serie de medidas que se complementan con aquellas propuestas por los Estados miembro y que abarcan determinados campos de acción, bien de acción conjunta o bien de aplicación gradual o dispar por parte de los actores intervinientes.

Por para de la UE, en el campo de las tecnologías de detección de los servicios represivos, aduaneros y demás servicios de seguridad, el documento que se identifica como línea de acción definida es el denominado Libro Verde, que data del año 2006; tardío si consideramos la amenaza terrorista creciente. Dicho documento determina la función que podría realizar la UE para favorecer las tecnologías de detección al servicio de la seguridad de los ciudadanos, presentes en los países miembros de la UE, como sostiene Rees<sup>252</sup>. Desde el punto de vista de contenido, el documento parte de un principio básico, y común a la política de seguridad y defensa, que es la colaboración entre el sector público y el sector privado, este principio ya se recogía en la Comunicación de la Comisión “Prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas”<sup>253</sup> del año 2004. Como también se reflejaba en el Programa de La Haya: Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la UE, que se adoptó en el mismo año 2004 por el Consejo Europeo. Ergo el Libro Verde no enfoca el problema de la detección en el campo de la seguridad desde una perspectiva novedosa, valiéndose de una manera de actuar ya conocida, y soportada por líneas de acción más acertadas sobre una estructura previamente aplicada al entorno de seguridad comunitario, como es la actuación conjunta del sector público y privado.

La UE ya valoró previamente la importancia de estrechar lazos entre ambos sectores – público y privado-, como piedra angular para la seguridad dentro de las fronteras de la

---

<sup>252</sup>REES, W.: ‘Inside Out: the External Face of EU Internal Security Policy’, *Journal of European Integration*, vol.30, nº 1, 2008, pp.97-111. Disponible: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036330801959515#>

<sup>253</sup>Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2004, titulada «Prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas» [COM (2004) 698 final - no publicada en el Diario Oficial].

organización y como factor determinante para lograr mayor peso en el mundo. El documento de la Comisión sostiene el valor de defender la esfera privada del ciudadano y salvaguardar su derecho a la intimidad, sin menoscabar el éxito y efecto de las tecnologías represivas y de detección aquí planteadas; por lo que queda implícito la concordancia de cada una de las acciones con la Carta de los Derechos fundamentales de la UE, la Convención Europea de Derechos Humanos así como las normas de protección de datos vigentes en la Directiva 95/46/CE<sup>254</sup>.

La situación actual expone que el inicio de este documento partía con puntos a su favor, pues se contaba con una alta predisposición entre el sector público y privado para llevar a cabo un plan nuevo, efectivo, para luchar contra el terrorismo y la delincuencia grave. Muestra de ello fue la Conferencia celebrada en Bruselas los días 28 y 29 de noviembre del año 2005, el Diálogo público-privado sobre las cuestiones de seguridad: Tecnologías de detección y tecnologías relacionadas en la lucha contra el terrorismo. Se observó interés y apoyo por ambos sectores por trabajar juntos en la misma línea de trabajo, pero sin comprender ni incidir en los problemas estructurales y subyacentes que separan el sector público del privado.

Pese al ánimo de mejorar la sinergias en Europa y las acciones vinculadas a este fin, la Europa actual muestra una disgregación seria en industria de defensa y en tecnologías de detección: baja homogeneidad, escaso nivel de intercambio de información y grandes diferencias a la hora de proceder en los dispares países miembros, características que se detecta en la documentación comunitaria relativa al terrorismo y la seguridad dentro de la UE<sup>255</sup>.

El Libro Verde aborda un apartado referido a la “normalización”, que tiene por objeto homogeneizar y concienciar de la necesidad de nivelar técnicas de detección y mejorar el intercambio entre el sector público (donde surgen las necesidades) y el sector privado (el que dispone de las soluciones pertinentes). Hay consenso por parte de los Estados miembro en que esa interacción entre sector público y privado es insuficiente, así como insuficientes son el paquete de medidas propuestas. También se relacionan con este proceso de normalización al acopio de datos e información conseguidos a través de herramientas de detección, con miras a emplear dichas datos en procesos judiciales y lograr así la homogeneización planteada a nivel

---

<sup>254</sup>Libro Verde sobre las tecnologías de detección en la labor de los servicios represivos, aduaneros y otros servicios públicos de seguridad, Bruselas, 1.9.2006 COM(2006) 474 final, p. 6.

<sup>255</sup> En seguridad área sí se pueden destacar avances considerables, los Reglamentos n° 2320/2002 y n° 622/2003 en relación a los equipos de control empleados, que suponen mayores medidas de seguridad y restricción en el medio.

comunitario. Debemos tener en mente que la redacción de El Libro Verde es un compendio de pautas y, sobre todo, preguntas planteadas para iniciar un debate posterior, que lleva desarrollándose desde 2006 y que ha conseguido frutos en aspectos concretos como la seguridad aérea pero, grosso modo, no se puede afirmar que lo propuesto en el Libro Verde ha sido de inmediata ejecución y aplicación, pues no se partía de una base de obligatoriedad y compromiso junto con una movilización masiva de los actores afectados.

En el campo propiamente dicho de la seguridad, a nivel europeo se destaca el Comité Consultivo Europeo de Investigación sobre Seguridad (CCEIS), este órgano desempeña funciones de asesoría a la Comisión acerca de las acciones de investigación, pero carece de la potestad necesaria para realizar cambios estructurales de peso. Pese a la creación de este Comité Consultivo, en 2006 no existía ningún mecanismo capacitado para compendiar y transmitir la información recopilada, bien referente a investigaciones presentes, pasadas o futuras; ni a nivel nacional ni comunitario y, por supuesto, tampoco en el sector privado, lo que se identifica como una dolencia que demuestra la baja interconexión entre la seguridad teórica y la seguridad práctica, a nivel operativo.

En lo tocante a necesidad y soluciones tecnológicas el Libro Verde enfatiza la importancia de tener objetivos claros para desarrollar tecnologías específicas para las necesidades, una obviedad, pero crucial si tenemos en cuenta que la UE no dispone de esa transparencia y conocimientos para proponer nuevas tecnologías al sector privado si no conoce los estudios llevados a cabo por el propio sector privado. La Comisión también plantea el renombrado debate entre productor y usuario de tecnologías de detección desde el punto de vista del respeto de los valores y las libertades de la sociedad europea. Este debate evidencia la brecha presente entre el sector que manufactura las tecnologías empleadas por Estados miembro y UE y los consumidores, aspecto que pone de manifiesto la baja incidencia de comunicación entre el sector público y privado en aras a lograr una mayor seguridad desde la fabricación de dichas tecnologías.

La UE se enfrentaba en el Libro Verde al confuso inconveniente de proponer planes a corto, medio y largo plazo, acompañados de soluciones adaptables, que se pudieran transportar a diversos puntos de la UE y dar, al mismo tiempo, diferentes enfoques operativos. En relación con la versatilidad de las soluciones entronca la interoperatividad de los sistemas, esto es, que se puedan comunicar sistemas entre sí. Uno de los contras que encontramos a este Libro es la insuficiente interoperatividad revelada entre Estados miembro. Interoperabilidad, movilidad y

versatilidad son características deseables en los sistemas de detección de seguridad no presentes en todas las tecnologías de detección de la UE que plantea la organización en sus medidas antiterroristas.

La situación económica en el año de la publicación del Libro Verde era sustantivamente mejor que los años posteriores, pese a ello, se reflejó en el documento la idea de crear instrumentos de detección que partiesen bien de instrumentos ya creados o bien de instrumentos modificados. De esta manera se paliarían los altísimos costes de creación de herramientas de detección desde cero y se empujaría la eficacia, fiabilidad, y disminuirían consecuentemente los casos de falsa alarma de estas herramientas de detección. En relación a la creación de nuevos equipos o equipos modificados nace la idea de realizar un intercambio de información sobre el empleo de dichos instrumentos, para que todos los implicados se puedan beneficiar de ello.

Por otra parte, el sistema de gestión y acumulación de información es un problema que identificamos en el Libro Verde. Tal cantidad de datos son clave para luchar contra el terrorismo y el crimen, por ello, los objetivos persiguen la mejora en la utilización de instrumentos de explotación de datos y textos. Las líneas más importantes que se reconocen son<sup>256</sup>la mejora de la identificación -más directa- de las entidades clave en series de documentos; la catalogación previa para identificar documentación específica; la ordenación de la documentación acorde a su área específica para facilitar su catalogación y búsqueda más fáciles de cara al uso y por último el examen de los datos desde varios recursos. En definitiva, se observa una carencia de gestión, orden, análisis y empleabilidad de los datos compilados por la UE en referencia a las tecnologías de detección y represión.

La verificación y certificación de calidad de los equipos e instrumentos de detección es un aspecto que se aborda en el Libro Verde pero que no alcanza el nivel suficiente para establecer estándares de actuación mínimos que aseguren qué productos vinculados con la seguridad son los más adecuados o cuáles son los que responden a unas características básicas de control. Por ello, se propone la creación de un sistema de evaluación de la calidad de los instrumentos a través de una red de servicios de los Estados miembro de certificación para que se traspase información relativa a las experiencias y los conocimientos adquiridos. La idea solventaría varios problemas: serviría para ayudar a las autoridades nacionales a identificar la

---

<sup>256</sup>Libro Verde sobre las tecnologías de detección en la labor de los servicios represivos, aduaneros y otros servicios públicos de seguridad, Bruselas, 1.9.2006 COM(2006) 474 final, p. 13.

calidad de una herramienta y sentaría bases para potenciar nuevas herramientas, más adecuadas y perfeccionadas, a nivel europeo.

El Libro Verde no es más que una serie de propuestas para lograr un diálogo que fomente la cooperación entre los sectores público y privado. La intención del Libro no es la de compartir con las organizaciones o Países miembros, sino de servir de nexo y llegar a cubrir los huecos que se producen entre ambos sectores. Los problemas subyacentes a dicho planteamiento entroncan con las dificultades de la UE en sí misma, derivadas de la cooperación activa y operativa, y entorpecen la labor de la organización; pese a todo, Bruselas lanzó en 2006 este Libro Verde como catalizador y punto y aparte en lo relativo a tecnologías de detección.

En definitiva, se aprecia que el objeto del presente documento es crear un manual para trabajar en la coordinación, intercambio de datos, etc. Por su parte, la actitud apreciada de la UE descansa en el trabajo conjunto con los Estados miembro, y es que cuanto más sea el interés de los países miembros en trabajar en la materia mayor será el éxito; donde surge el escollo latente de la no obligatoriedad de las medidas comunitarias.

### **3.2 Prevención como herramienta clave para combatir la radicalización violenta**

La radicalización violenta es una de las acciones que más protagonismo ha cobrado desde el nacimiento de la Estrategia contra el terrorismo de 2005, dicha Estrategia establece como una de las líneas de acción la prevención, que incluye evitar la radicalización violenta y se encuentra bajo el pilar “Prevenir”. Paulatinamente, la UE ha enfocado sus prácticas a la prevención de manera más práctica y coyuntural, a la vez que incrementando la cooperación con otros Estados miembro en orden a alinear sus políticas de una forma más eficiente, cooperativa e integradora, aunque no altamente eficaz dado su compleja implementación y los múltiples factores internos y externos que afectan a la radicalización en Europa, comportamientos observados que compartimos con el experto en radicalización Lorenzo Vidino<sup>257</sup>.

Dentro del contexto cambiante que supone el terrorismo, indica Bizina que las vías de radicalización han ido modificándose y adaptándose<sup>258</sup> al voluble contexto y las nuevas

---

<sup>257</sup>VIDINO, L.: ‘Countering Radicalization in Europe’, *The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence*, 2012, pp. 1-84. Disponible en: [http://safecampuscommunities.ac.uk/uploads/files/2013/05/icsr\\_report\\_countering\\_radicalization\\_in\\_europe.pdf](http://safecampuscommunities.ac.uk/uploads/files/2013/05/icsr_report_countering_radicalization_in_europe.pdf).

<sup>258</sup>BIZINA, M.: ‘Radicalization of Youth as a Growing Concern for Counter-Terrorism Policy’, *Global Security Studies*, vol. 5, nº5, 2014, pp.1-7. Disponible: <http://globalsecuritystudies.com/Bizina%20Youth-AG.pdf>.



tecnologías, siendo este último cambio tecnológico el menos esperado y el que más inconvenientes provoca a gobiernos nacionales y UE por diversos motivos: identificación, rastreo, y penalización de dichos actos vinculados con el terrorismo, como puntualiza Bures<sup>259</sup>. Asimismo, el escenario internacional ha cambiado y se evidencia un alto número de ciudadanos que abandonan su vida en Europa para unirse a la yihad, particularmente en los países de Irak y Siria bajo el grupo terrorista ISIS.

### **3.2.1 Explicaciones teóricas a la radicalización**

La radicalización violenta surge de muy diversas fuentes, pero para entenderla debemos remitirnos primeramente a la teoría y focalizar nuestra atención en un punto de vista sociológico y psicológico, donde encontramos diversas teorías de las ciencias sociales para comprenderlo que estructuran el fenómeno de la radicalización, como afirma Borum<sup>260</sup>.

Una de las más importantes explicaciones es la ofrecida por el profesor de psicología de Yale Robert Sternberg. Sternberg propone la denominada “doble teoría del odio” que se compone de tres aspectos: negación de la intimidad, pasión por el odio y decisión<sup>261</sup>. El primero de los aspectos, la negación de la intimidad y distanciamiento en el odio provocan la repulsión y asco, creando distancia emocional y cognitiva entre el actor y el objetivo a través, por ejemplo, el empleo de imágenes que persiguen deshumanizar a los objetivos. La propaganda empleada suele describir los objetivos como incapaces de recibir, dar o mantener sentimientos de proximidad, calidez, cuidado, comunicación, compasión y respeto. Según el autor, estas creencias tardan más tiempo en arraigar y son más difíciles de sentir.

Seguidamente, el segundo aspecto de la teoría, propone la denominada pasión por el odio. Dicho odio provoca ira/temor como respuesta a la amenaza. En consecuencia, la propaganda puede representar a los objetivos como una amenaza inminente a la sociedad que ellos viven por lo que se infunde el miedo ante esta amenaza. Según Sternberg dichas creencias son de fácil convencimiento y también de sencilla desaparición.

El tercer y último aspecto de la teoría propone la decisión: compromiso con el odio, devaluación y disminución a través del desprecio. El sujeto radicalizado siente desprecio con mayor facilidad hacia el objetivo individual o grupo, si lo visualiza como apenas humano o

---

<sup>259</sup>BURES, O.: *EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?*, Ashagate, 2011.

<sup>260</sup>BORUM, R.: ‘Radicalization into Violent Extremism I: A Review of Social Science Theories’, *Journal of Strategic Security*, 2011, pp. 7-36.

<sup>261</sup>STERNBERG, R.: ‘A Duplex Theory of Hate: Development and Application to Terrorism, Massacres, and genocide’, *Review of General Psychology*, 2003, p. 303.

incluso como infrahumano, y por lo tanto consigue percibirlo como lejano y diferente sino como despreciable.

Otra relevante teoría sobre la radicalización nos llega a manos del psicólogo Albert Bandura, que nos propone la hipótesis de la Desconexión moral y neutralización<sup>262</sup>. Esta teoría argumenta la existencia de una desconexión con la propia moral de la conducta humana y que, dependiendo de los actos, estas “conexiones” se pueden “conectar y desconectar” para facilitar un comportamiento que de otra manera violaría los estándares morales del individuo. Albert Bandura describe este proceso a través del derrumbamiento progresivo de barreras como “desconexión moral”, que pueden funcionar a través de una variedad de procesos, incluyendo: justificación moral, diluyendo la responsabilidad, ignorando o minimizando los efectos perjudiciales de las acciones, atribución de culpa a las víctimas y la deshumanización de las víctimas. Los procesos de “desconexión”, describe Bandura, son particularmente usados para explicar el terrorismo.

La siguiente explicación teórica sobre el terrorismo surge a manos de los criminólogos David Matza y Gresham Sykes<sup>263</sup>, ambos plantean una idea similar, que se denomina Teoría de la neutralización, y que aborda la conducta delictiva general. Tanto Matza como Sykes sugirieron que aquellas personas que comenten crímenes son al mismo tiempo capaces de reconocer y responder a la sociedad a través de conductas ilegales, que justifican con “técnicas de neutralización” para justificar su comportamiento o como llaman los psicólogos “disonancia cognitiva”. Las técnicas de neutralización empleadas son las siguientes: negación de la responsabilidad, negación del daño, negación a una víctima y apelación a una autoridad superior. Esta teoría explicaría el porqué de la distancia y carencia de empatía entre terroristas y víctimas inocentes. Asimismo, la Teoría de la neutralización de Matza y Sykes comprende mecanismos muy similares a los de la teoría de Bandura de la desvinculación moral.

Por lo tanto, vemos que el fenómeno de la radicalización es un proceso complejo, resultado de determinadas circunstancias, todas ellas diversas y donde el contexto es determinante para la radicalización del individuo. La explicación teórica aplicada al caso del terrorismo en Europa evidencia que los factores que influyen en la radicalización son de heterogénea naturaleza y van más allá de las consecuencias de la política exterior ejecutada por

---

<sup>262</sup>BANDURA, A.: ‘The origins and consequences of moral disengagement: A social learning perspective’, *Understanding Terrorism: Psychosocial Roots, consequences, and interventions*, Washington, D.C., F. M. Moghaddam and A. J. Marsella, 2011, p. 121.

<sup>263</sup>LIDDICK, D.: *Eco-Terrorism: Radical Environmental and Animal Liberation Movements*, Praeger, 2006.

Estados miembro y UE. La radicalización, como recogen los autores, atiente a razones psicológicas que escapan de las líneas políticas sobre las que trabajen actores internacionales, por lo que la lucha contra la radicalización reclama medidas que cubran todo el espectro de actuación, desde el político, hasta el societal y psicológico.

Siguiendo el enfoque teórico constructivista de la presente investigación, se percibe cómo la formación de las ideas, normas y percepciones de la radicalización son el resultado de un proceso intersubjetivo, un conjunto de normas acordadas a nivel social en un período de tiempo delimitado y en un lugar determinado. Las creencias así como los conceptos que rodean a la radicalización son lo que conforma cómo se aborda el problema desde la perspectiva política, tanto nacional como comunitaria.

### **3.2.2 Estrategias contra la radicalización violenta de los Estados miembro**

El fenómeno terrorista es dinámico, metamórfico y multipolar; dentro de este patrón, la UE ha sido espectadora del denominado *homegrown terrorism*, o terrorismo doméstico, fruto de la radicalización violenta dentro de las fronteras comunitarias. En los últimos años la UE ha afrontado este problema desde varios niveles: nacional, regional y local con mayores y menores aciertos<sup>264</sup>.

Recopilaremos las acciones más importantes llevadas a cabo por dos Estados miembro en prevención de la radicalización violenta y compararemos sus prácticas con las de la UE, para posteriormente analizar qué errores presentan dentro del mutable fenómeno terrorista. Más concretamente estudiaremos a Holanda y Reino Unido por ser aquellos países que más pronto reaccionaron ante el fenómeno de la radicalización desde un enfoque más amplio y multipolar. Ambos países sentaron precedente, bien por su heterogeneidad en la población, bien por la temprana localización de problemas latentes de radicalización violenta. Se analiza asimismo la estrategia desarrollada por el aliado de la UE, EE.UU, con sus sustanciales diferencias respecto a las estrategias europeas y comunitarias.

Antes de establecer cualquier medida debemos aclarar conceptualmente los términos más importantes. Por su parte, el AIVD de Holanda<sup>265</sup>, define el radicalismo de la siguiente manera<sup>266</sup>: “*The (active) pursuit of and/or support to far-reaching changes in society which*

---

<sup>264</sup>BOSSONG, R.: ‘EU cooperation on terrorism prevention and violent radicalization: frustrated ambitions or new forms of EU security governance?’, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 27, n.1, 2014, p.66-82. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557571.2013.839627#>.

<sup>265</sup>Centro de Inteligencia terrorista de Holanda.

<sup>266</sup>AIVD (2005): *From Dawa to Jihad*, The Hague: AIVD, pp. 13-14.

*may constitute a danger to (the continued existence of) the democratic legal order (aim), which may involve the use of undemocratic methods (means) that may harm the functioning of the democratic legal order (effect).*” Y define la radicalización como<sup>267</sup>: “[A] person's (growing) willingness to pursue and/or support such changes himself (in an undemocratic way or otherwise), or his encouraging others to do so”. Desde la UE vemos la definición de la Comisión de la radicalización<sup>268</sup>: “*The phenomenon of people embracing opinions, views and ideas which could lead to acts of terrorism*”. Por otra parte, el teórico Neuman abordó el extremismo de esta forma: “*Extremism can be used to refer to political ideologies that oppose a society's core values and principles. In the context of liberal democracies this could be applied to any ideology that advocates racial or religious supremacy and/or opposes the core principles of democracy and universal human rights. The term can also be used to describe the methods through which political actors attempt to realise their aims, that is, by using means that 'show disregard for the life, liberty, and human rights of others'*”<sup>269</sup>.

Las diferencias que percibimos son notables, la Comisión Europea realiza una peligrosa relación entre la posibilidad de que opiniones, ideas o puntos de vista puedan desembocar en terrorismo, aunque no necesariamente. Este nexo con el terrorismo es un paso más allá que no dan las otras definiciones. La definición holandesa detalla más el proceso, por así decirlo, de radicalización, y aborda métodos y cambios que puedan suponer vías no democráticas y que interfieran en el mismo orden democrático. La idea que rescatamos de ambas definiciones es que el radicalismo no siempre conlleva a convertirse en terrorista, pero sí es igualmente peligroso, como ya dijo el AIVD holandés<sup>270</sup>, ya que puede interrumpir el funcionamiento democrático legal del sistema.

### **Reino Unido: prevenir, perseguir, proteger y preparar**

Desde los atentados de Londres del 11 de julio de 2004 -donde fallecieron 55 personas- las autoridades británicas<sup>271</sup>, afirma Jordán, han trabajado desde todas las perspectivas: legal, financiera, logística, etc. para descabezar futuros atentados dentro de sus fronteras, con

---

<sup>267</sup>BORUM, R.: *op.cit.*, pp. 7-36.

<sup>268</sup> European Commission (2006), “Terrorist recruitment: a Commission’s Communication addressing the factors contributing to violent radicalisation”, MEMO/05/329.

<sup>269</sup>NEUMAN, P.: ‘Prisons and Terrorism Radicalisation and De-radicalisation in 15 Countries’, *International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR)*, 2010.

<sup>270</sup>Servicio General de Inteligencia y Seguridad de los Países Bajos.

<sup>271</sup>JORDÁN, J.: ‘Políticas de prevención de la radicalización violenta en Europa: elementos de interés para España’, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, nº 11-05, 2009. Disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/11/recpc11-05.pdf>ISSN.

excelentes resultados<sup>272</sup>. Con posterioridad a dichos atentados, se publica una estrategia que lleva el nombre de CONTEST<sup>273</sup>, *Counterterrorism Strategy* y que, de manera similar a la estrategia terrorista de la UE, dispone de aspectos comunes: Prevenir, Perseguir, Proteger y Preparar<sup>274</sup> (este último aspecto no está presente en la estrategia comunitaria, que los sustituye por “Responder”). Dentro del marco CONTEST nacen dos documentos vinculados a la misma, *Preventing Violent Extremism: Winning Hearts and Minds*, de 2007 y un año más tarde *Preventing Violent Extremism. A Strategy for Delivery*.

El primer documento, *Preventing Violent Extremism: Winning Hearts and Minds* persigue fortalecer comunidades islámicas poderosas, que no den lugar a ideas radicales susceptibles de captación terrorista. Este amplio objetivo se consigue a través de unas líneas de acción concretas que no hacen sino fortalecer los vínculos entre las comunidades, enfocar el problema desde lo local y trabajar con líderes religiosos<sup>275</sup>. El aspecto novedoso del documento radica en la posibilidad de combinar recursos de manera efectiva – no encontramos esta posibilidad en la UE- y de realizar un control más aproximado, controlado.

El segundo documento *Preventing Violent Extremism. A Strategy for Delivery*, ve la luz en mayo del año 2008 a manos de la Oficina de Seguridad y Contraterrorismo del *Home Office*, Ministerio del Interior. Por su parte, se distingue en dicha estrategia varias líneas de acción pero más centradas en lo local, aunando esfuerzos en donde reside el foco del radicalismo: las comunidades<sup>276</sup>. Ambos documentos actúan a nivel local, desde el foco del fenómeno de la

---

<sup>272</sup>Government UK, *Protecting the UK against terrorism*, 2013. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/policies/protecting-the-uk-against-terrorism>.

<sup>273</sup>Contest: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism, 2011. Disponible en: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/97994/contest-summary.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97994/contest-summary.pdf).

<sup>274</sup>Government UK, *Protecting the UK against terrorism*, 2012. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/policies/protecting-the-uk-against-terrorism>.

<sup>275</sup>Medidas aplicadas a tales fin se resumen en las siguientes:

- Potenciar entre la comunidad valores como la democracia, el Estado de Derecho, libertad de expresión, respeto al prójimo, etc.
- Trabajar a nivel local en colaboración con ayuntamientos y apoyar iniciativas que vengan directamente de comunidades musulmanas, favorecer la creación de foros sobre radicalismo.
- Apoyar a aquellas comunidades que condenan y se apartan del radicalismo, fomentando su liderazgo. Potenciar la función de la mujer musulmana dentro de sus propios círculos.
- Vigorizar el papel de los líderes religiosos, en mezquitas, instituciones religiosas y puestos oficiales (hospitales, cárceles, centros de seguridad...).
- Con ello, el Gobierno busca que los líderes religiosos estén lo suficientemente preparados y alerta para poder identificar y repeler el extremismo dentro de la comunidad. Además se recoge la realización de cursos formativos, adscripción a asociaciones religiosas (con ventajas fiscales), todo ellos para fortalecer la institución desde dentro, y evitar así debilidades que permitan aflorar sentimientos extremistas.

<sup>276</sup>Las medidas que se detectan en el documento descansan eminentemente en soportar y trabajar conjuntamente con comunidades y gobierno, siendo las siguientes líneas las más relevantes:

- Apoyar y colaborar con representantes musulmanes moderados, que supongan la representación mayoritaria, mermando así la ideología radical islámica.

radicalización. La novedad se evidencia en enfoque con el que se aborda la radicalización, como un problema de base, desde la escuela, mezquitas y se cuenta con el apoyo de los encargados de gestionar –sobre el terreno- los citados lugares y establecer el trabajo de campo como absolutamente primordial.

Los problemas de los documentos se basan en la falta de congruencia entre la política exterior llevada a cabo en Reino Unido en relación al apoyo que se plantea en comunidades musulmanas, pues la base de la radicalización, en parte, es la acción exterior de un determinado país en el mundo musulmán. Otro problema que observamos es la carencia de apoyo y detección de sentimientos *arabofóbicos* o xenófobos en círculos no musulmanes. La estrategia de Holanda, como se muestra posteriormente, entiende la prevención como un juego a dos bandas: en la comunidad musulmana y en la comunidad local (holandesa en su caso). El hecho de que en una ciudad concreta se desarrollen sentimientos xenófobos contra un grupo específico de población es, a todas luces, caldo de cultivo perfecto para la radicalización y el *homegrown terrorism*.

Un aspecto positivo por su operatividad y éxito en su aplicación es el trabajo conjunto que Reino Unido realiza con varios Ministerios a la vez con el objeto de implementar la estrategia: Ministerio de Educación, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de comunidades y Gobierno local. Este último Ministerio es el que soporta la mayor parte del peso de la estrategia, puesto que trabaja con comunidades y mantiene contacto directo con el fenómeno de la radicalización violenta, abarcando el problema desde un nivel local. El Reino Unido publica informes anuales sobre la implementación de la estrategia donde pone de manifiesto sus errores y aciertos y las posibles modificaciones a la misma<sup>277</sup>. En dichos informes se perfila el alcance de las acciones hasta la fecha pero no se ha logrado aún la eficacia exigida y necesaria para afrontar la situación de creciente radicalismo en Reino Unido por lo

- 
- Apoyar a aquellos organismos o instituciones menos favorecidas y fuertes y eliminar a los promotores del radicalismo y extremismo.
  - Atender y ayudar a aquellas personas más débiles que puedan ser de fácil captación y radicalización.
  - Apoyar a las comunidades para fortalecerlas en caso de extremismos y radicalismos.
  - Trabajar para desechar actos discriminatorios entre la comunidad musulmana, emigrantes y sectores afectados.
  - Mejorar la conexión entre comunidades, el intercambio, el análisis y las comunicaciones.

<sup>277</sup>Contest, The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism Annual Report, 2013, <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm85/8583/8583.pdf>.

que se requiere actualización constante, dotación presupuestaria creciente<sup>278</sup> y mecanismos de adaptación correctos y operativos para cada tipo de comunidad.

En año 2011 se publica una nueva estrategia antiterrorista llamada *Prevent Strategy 2011*<sup>279</sup> con los objetivos de responder al desafío ideológico del terrorismo y la amenaza de quienes la promueven, evitar la radicalización y asegurar el asesoramiento, apoyo adecuados y colaborar con sectores e instituciones en riesgo de poseer miembros susceptibles a la radicalización<sup>280</sup>. El aspecto que adquiere más importancia es la postura de Reino Unido, pues la estrategia proponía la no colaboración con organizaciones extremistas u organizaciones que no acepten valores democráticos. El comportamiento de este país miembro se basa en continuar con aquellas medidas que han resultado exitosas y combinarlas con un programa interinstitucional denominado “Channel”, que apoya particularmente a personas en riesgo de radicalización. Este nuevo documento de 2011 tampoco renueva sus líneas de actuación, pero sí las fortalece, volviendo a poner énfasis en la colaboración con sectores e instituciones susceptibles de radicalización, pero de manera más regular que en años previos y evitando los errores cometidos. Asimismo, Reino Unido adecuaba paulatinamente las medidas establecidas<sup>281</sup> y trabajando con campos más novedosos como la radicalización a través de Internet.

Las estrategia terrorista de Reino Unido se ha ido adaptando paulatinamente en la última década y ha sabido adaptarse a la mutabilidad del fenómeno contando con el inestimable apoyo de varios ministerios y de la transparencia, intercambio de éxitos y errores y multifuncionalidad que se detecta en una organización internacional como la UE, pero que sí revelaremos en EE.UU, estrategia que también analizaremos en esta investigación.

### **Holanda: de lo local a lo global**

El punto de inflexión que hizo saltar todas las alarmas en Holanda<sup>282</sup> no fue un atentado terrorista como los sufridos en Madrid y Londres, sino el asesinato del cineasta y

---

<sup>278</sup>La dotación económica dedicada a estos fines es alta, si tenemos en cuenta que durante los años que coinciden con las dos estrategias (Preventing Violent Extremism: Winning Hearts and Minds, de 2007 y Preventing Violent Extremism. A Strategy for Delivery, de 2008) y hasta 2009 se financiaron 600 proyectos en 70 municipios diferentes.

<sup>279</sup>Prevent Strategy, United Kingdom, 2011. Disponible en: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/97976/prevent-strategy-review.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97976/prevent-strategy-review.pdf).

<sup>280</sup>Council of Foreign Affairs, *UK Counterterrorism Strategy 2011*, <http://www.cfr.org/counterterrorism/uk-counterterrorism-strategy-2011/p25325>.

<sup>281</sup>Siguiendo trabajando como grupos religiosos, escuelas, organizaciones benéficas, sistema judicial, etc.

<sup>282</sup>Holanda, estado de reconocida población heterogénea y con un alto número de población musulmana, con un total de 16 millones de habitantes, el número de los musulmanes se calcula en 900.000.

documentalista Theo Van Gogh, sobrino bisnieto del célebre pintor holandés. El 2 de noviembre de 2004, Mohammed Bouyeri asesinó al cineasta por un polémico documental sobre los musulmanes “Submission”<sup>283</sup>. Bouyeri era miembro del Grupo Hofstad<sup>284</sup>, dicha célula terrorista está compuesta por holandeses de origen magrebí pero que han crecido en Europa. La consecuencia del asesinato fue una oleada de ataques contra mezquitas y escuelas en el país, que no hizo sino poner de manifiesto el problema subyacente en suelo holandés. El acto del Grupo Hofstad es el modelo perfecto para ejemplificar las nuevas organizaciones que surgen en Europa, de estructura amorfa y la falta de nexo con organizaciones internacionales, que hacen de esta formación un modelo de estudio para la evolución del terrorismo dentro de las fronteras de la UE<sup>285</sup>.

En este contexto, entendemos mejor el sentido de la política para prevenir la radicalización desarrollada en Holanda. Varios estudios internos demostraron una sociedad cada vez más polarizada y menos integrada y cohesionada<sup>286</sup>, lo que daba el resultado de comunidades crecientemente discriminadas, desintegradas y caldo de cultivo perfecto para captación de posibles radicales, especialmente entre los jóvenes nacidos en el país.

La espina dorsal de la prevención contra la radicalización en Holanda es el Plan de Acción Polarización y Radicalización 2007-2011<sup>287</sup>. El documento afirma que el país tiene un problema respecto a la segregación creciente tanto en comunidades musulmanas como autóctonas. Los objetivos de este plan son en su mayoría dos grupos: aquellos jóvenes nacidos en el país y descendientes de musulmanes procedentes del Magreb, en su mayoría; y jóvenes holandeses atraídos por ideologías de extrema derecha; ambos grupos con una edad menor a 30 años. La documentación publicada demuestra que el gobierno holandés ha abordado el problema desde dos ángulos: aquellos que vienen o han venido de fuera (primeras o segundas generaciones) y holandeses nacidos en el propio país, aspecto que afirma que el problema no es consecuencia de la inmigración únicamente. El plan de acción<sup>288</sup> responde al problema de

---

<sup>283</sup> Documental que aborda el trato de la mujer en la comunidad musulmana.

<sup>284</sup> Grupo Hofstad, que significa Ciudad de la Corte Real, que es como se suele designar a la ciudad de La Haya, donde habitaban varios miembros de este grupo.

<sup>285</sup> ‘The Hofstad Group: The New Face of Terrorist Networks in Europe’, *Taylor Francis Online*, 2006. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10576100701385933#UoTsxXA9rTo>.

<sup>286</sup> Datos ofrecidos por los servicios de inteligencia del país, por sus siglas AIVD.

<sup>287</sup> NY I DANMARK, *Polarisation and Radicalisation Action Plan*, 2011. Disponible en: [http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/E9353925-A523-41C6-94F1-643EACF826CC/0/minbiz007\\_actieplanukv3.pdf](http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/E9353925-A523-41C6-94F1-643EACF826CC/0/minbiz007_actieplanukv3.pdf).

<sup>288</sup> El plan de acción Polarización y Radicalización 2007-2011 tiene por objetivos:



la radicalización a través de la prevención, centrándose en aquellas personas que se encuentran en situación de exclusión o en riesgo de ella, por lo que el prisma con el que se aborda la radicalización violenta es más cercano a la UE, que también basa sus planes en la prevención.

Todo el programa tiene una naturaleza multidisciplinar y desde varios ángulos. El presente Estado miembro confiere gran valor a la actuación local y a la labor de grupos reducidos, para posteriormente ceder el protagonismo a grupos más amplios y realizar acciones regionales, nacionales e internacionales. El primer nivel de acción sería a escala local, donde se identifican tres líneas de actuación que cubren el espectro de actuación (la prevención, señalización de las ideas radicales y la intervención)<sup>289</sup>. Holanda otorga un papel fundamental en su estrategia a aquellos actores que están en contacto directo con los posibles individuos radicalizados o radicalizables: profesores, entrenadores, trabajadores sociales, fuerzas de seguridad, líderes espirituales, etc. De la misma manera, se muestra más severo que la UE y Reino Unido pues impone medidas de aplicación gradual, distinguiendo entre medidas blandas y medidas duras<sup>290</sup>.

Desde una perspectiva global, las medidas que se destinan no están relacionadas íntimamente con el antiterrorismo, sino que se abordan a partir de un punto de vista más preventivo enfocándolo desde una visión social, no de seguridad, ergo no se *securitiza* el problema del radicalismo en Holanda. En colaboración con este plan, el país se sirve de muchas otras medidas para abordar la radicalización, como el fomento de políticas de empleo, igualdad de oportunidades, promoción de la vivienda, sanidad, políticas de juventud, tolerancia e integración, entre otras. Además de las ya descritas, el plan de acción baraja medidas de una

---

- La prevención de procesos de aislamiento, polarización y radicalización por la inclusión de las personas que corren el riesgo de deslizamiento ausente o volver la sociedad holandesa y la orden jurídica democrático. Esto incluye cosas tales como, la inclusión a través de la educación, prácticas y trabajo.

- La señalización temprana de estos procesos por los administradores y profesionales y el desarrollo de un enfoque adecuado.

- La exclusión de las personas que han cruzado límites y ver lo que su influencia en otros es limitada tanto como sea posible.

<sup>289</sup>Primer nivel de acción a nivel local:

- Prevención: evitar desde el principio situaciones propicias que sean favorables a procesos de radicalización.
- Señalización: identificar a aquellas personas que promuevan ideas radicales y estén en vías de radicalizarse, puesto que son objetivos y también imanes para posibles futuros radicales también.
- Intervención: actuar en los casos ya identificados para evitar aumentar el daño y estudiar qué mecanismos han fallado para subsanar errores.

<sup>290</sup>Medidas blandas: que incluyen la organización de reuniones y debates, promoción de discusiones sobre diferentes ideologías, la creación de seminarios o grupos de trabajo, supervisión hacia grupos de alto riesgo y monitorización de escuelas. Medidas duras: establecer la asistencia obligatoria a clase, promoción de debates, control en las calles, y política de tolerancia 0 en cuanto a discriminación se refiere.

naturaleza menos agresiva pero sin deslindarse de los objetivos y trabajando conjuntamente con el foco del radicalismo en el seno del país<sup>291</sup>.

Según el informe holandés NCTV sobre terrorismo<sup>292</sup>, la amenaza de las redes extremistas violentas en Holanda se mantiene baja, y continúa alto el sentimiento de la población holandesa contra la radicalización y el extremismo violento debido a las campañas especiales destinadas a la prevención de la radicalización y polarización. La evaluación de la campaña de “Países Bajos contra el terrorismo” concluyó en 2010 que la confianza hacia el gobierno en referencia al terrorismo había aumentado. Dadas las medidas aplicadas y los favorables resultados obtenidos se aprecia que Holanda ha aplicado y aplica una estrategia contra la radicalización congruente, eficaz, plausible y adaptada a las necesidades de su sociedad actual.

### **3.2.3 Medidas para combatir la radicalización violenta dentro de la UE**

#### **Línea de acción comunitaria**

La UE dispone de dos documentos que establecen la línea de actuación de la organización y que, de manera complementaria, abordan la radicalización violenta desde la máxima de la prevención: Estrategia de lucha contra el terrorismo, de 30 de noviembre de 2005<sup>293</sup>; y Estrategia de la UE para Combatir la Radicalización y el Reclutamiento Terrorista, de 24 de noviembre de 2005.

El primero de ellos se identifica como la Estrategia de lucha contra el terrorismo, , núcleo central del que surgen el resto de medidas, focalizada en cuatro ámbitos de trabajo (prevención, protección, persecución, respuesta). El documento incide en la importancia del trabajo de los Estados miembro en el nivel nacional, la necesidad de acción colectiva en el nivel europeo y, sobre todo, el papel que desempeña la UE en el presente escenario<sup>294</sup>. La estrategia describe la

---

<sup>291</sup> Aspectos como mejorar las relaciones de la sociedad con los individuos susceptibles de ser radicalizados, con los padres, a través de una mayor identificación con la cultura holandesa y con otras religiones, promocionando el respeto mutuo a todas ellas. También se baraja la lectura no violenta de la religión islámica y las buenas relaciones con la comunidad islámica para establecer un vínculo fuerte común que rechace en radicalismo. En el ámbito local observamos un refuerzo de la acción de profesores, policía, funcionarios, trabajadores sociales, imanes, para poder detectar y enseñar herramientas para prevenir y atajar estos problemas y trabajar así en la polarización de la sociedad, consiguiendo mayor integración entre los actores que trabajan en ambientes susceptibles de ser víctimas de la radicalización.

<sup>292</sup> ‘Country Reports on Terrorism 2011, *Refworld - The Netherlands*, 2012. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/501fbc9cc.html>.

<sup>293</sup> Consejo de la UE, de 30 de noviembre de 2005, Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo.

<sup>294</sup> BAKKER, E.: ‘EU Counter-radicalization Policies: A Comprehensive and Consistent Approach?’ *Intelligence and National Security*, vol. 30, n. 2-3, 2015. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02684527.2014.988442#>

forma en que la UE añade valor a la tarea realizada por los Estados miembro, y relaciona acuerdos de gobernanza conjunta con las tres instituciones de la UE (Consejo, Comisión, Parlamento). Además, se dota de importancia al papel del coordinador de la lucha contra el terrorismo, respecto al seguimiento y supervisión de los progresos llevados a cabo.

Observamos que el pilar *prevenir* de la Estrategia contra el terrorismo de la UE encarna un factor clave para el futuro de la seguridad Europea<sup>295</sup> y asegura las bases para evitar el *homegrown terrorism*, es decir, el terrorismo que nace y parte dentro de las fronteras de la UE<sup>296</sup>. “Prevenir” propone, por tanto: evitar que las personas se conviertan en terroristas, abordando las causas profundas que conducen a la radicalización y captación dentro y fuera de Europa.

Las líneas propuestas van desde lo local a lo global<sup>297</sup>, contando con la colaboración de Países miembros, terceros países y demás actores. Cuando nos referimos a local, la acción “prevenir la radicalización” no valoraba la importancia de la previsión y la detección desde el foco, nacimiento de la misma, que es donde se relaciona con los lugares susceptibles de captación (mezquitas, lugares de reunión y culto, escuelas, prisiones, etc.)<sup>298</sup>. La identificación del foco del problema se ha establecido como una de las principales armas, en la que actores locales juegan un papel de relevancia. Dichos actores dependen directamente de las políticas nacionales, pero, ¿cuál es el papel de la UE?, la UE no practica el intercambio de buenas prácticas y de aciertos/errores en otros Países miembros; por lo que se infiere que los demás

---

<sup>295</sup>AIXALÀ, A.: ‘La estrategia de la UE ante el terrorismo internacional y la defensa de los derechos y libertades’, *IUEE*.

<sup>296</sup>Donde se focaliza a la población musulmana.

<sup>297</sup>Propuestas generales:

- Establecer medidas conjuntas para localizar y solucionar las acciones que den lugar a la radicalización, en especial el empleo de Internet.
- Prestar especial atención a aquellos lugares susceptibles de conformarse en foco de radicalización: prisiones, lugares de culto, etc.
- Aplicar legislación que tipifique conductas dirigidas a la radicalización y penalizarlas como delitos.
- Diseñar una estrategia de medios así como vías de comunicación para dar a conocer las políticas de la UE en radicalización.
- Promocionar el buen gobierno, los principios democráticos, la enseñanza, y la economía por medio de programas de soporte a nivel UE junto con los Estados miembros.
- Fomentar el diálogo entre culturas dentro y fuera de nuestras fronteras.
- Diseñar y aplicar un vocabulario no emotivo para abordar aspectos relativos a la radicalización.
- Ampliar la investigación, el comparto de información teórica, el análisis y las buenas prácticas para aplicarlas a medidas políticas.

<sup>298</sup>VIDINO, L.: ‘Radicalization, Linkage, and Diversity: Current Trends in Terrorism in Europe’, *RAND*, 2011, pp. 5-40. Disponible en: <http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA545352>.

Estados miembro necesitan a la UE como catalizador de los conocimientos aplicados por otros actores para ser empleados por dichos Estados miembro.

Otro factor principal a la hora de combatir y prevenir la radicalización es la penalización de los delitos. UE y Estados miembro tienden a una homogeneización paulatina pero efectiva, con la consecuencia directa de dotar de celeridad a la prosecución de individuos implicados en delitos de terrorismo. En orden a perfeccionar futuras estrategias, la UE aboga por agilizar el intercambio de buenas prácticas, aciertos y errores entre Estados miembro y organizaciones europeas<sup>299</sup>; por lo que se observa un ánimo de cooperación, voluntariedad y diálogo. De la misma manera se proclama la protección y salvaguarda de los derechos humanos en todas las etapas del proceso de persecución del fenómeno terrorista, como indica Cardona Llorens<sup>300</sup>.

La Estrategia Europea para Combatir la Radicalización y el Reclutamiento Terrorista<sup>301</sup>, de noviembre de 2005, declara que la mayor amenaza corresponde al terrorismo de Al Qaeda, de carácter yihadista. Asimismo, se evidencia cómo el terrorismo tiende hacia el *homegrown terrorism*, ciudadanos europeos que se radicalizan en el país donde pasaron la mayor parte de sus vidas o bien salen al exterior a formarse para, una vez instruidos, volver a Europa.

La Estrategia para Combatir la Radicalización y el Reclutamiento terrorista continúa por la misma línea de trabajo que la Estrategia contraterrorista previamente recogida, pero el documento específico contra la radicalización es más pormenorizado y focalizado que la Estrategia de Lucha contra el terrorismo (Prevenir, Proteger, Perseguir y Responder)<sup>302</sup>. Para luchar contra la radicalización y, de forma más concreta, desmembrar una célula u organización terrorista, la Estrategia contra la radicalización propone que se fortalezcan la seguridad en las zonas de entrada y salida, en particular aquellas zonas inestables o susceptibles de servir a la radicalización. Otra de las medidas relacionadas consta de fortificar la persecución vía Internet,

---

<sup>299</sup>Consejo de la UE, *Prevent*. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/prevent?lang=es>.

<sup>300</sup>CARDONA LLORENS, J.: “Las excepciones al principio que prohíbe el uso de la fuerza: reflexiones a la luz de la práctica reciente”, in DUPUY, P.-M. et al. (ed.): *Völkerrecht als Wertordnung : Festschrift für Christian Tomuschat*, Kehl, 2006, pp.723-748.

<sup>301</sup> Consejo de la UE del 24 de noviembre de 2005, Estrategia de la UE para Combatir la radicalización y el terrorismo.

<sup>302</sup> Las acciones más importantes que presentes del documento se unifican en:

- desbaratar las actividades de redes y personas que conduzcan al terrorismo (tratar los factores que facilitan la captación);
- garantizar que el discurso de la opinión mayoritaria prevalezca sobre el extremismo (tratar los factores de motivación que puedan llevar a las personas a una radicalización);
- promover con mayor intensidad aún la seguridad, la justicia, la democracia y las oportunidades para todos (tratar los factores estructurales que crean el entorno socioeconómico en el que el mensaje radical se vuelve atractivo).

aunque la Estrategia no le confiere la importancia necesaria que en el presente reclama. El empleo de Internet se concebía en el año 2005 como un arma más para la radicalización, sin llegar a predecir el empleo exponencial que éste ha tenido hasta nuestros días. La Red de redes ofrece multitud de páginas web dedicadas al llamamiento, reclutamiento y formación del posible radical; así como fabricación de explosivos y compartio de información<sup>303</sup>.

La vigilancia de aquellos lugares susceptibles de convertirse en focos de radicalización y reclutamiento se aborda igualmente que en la Estrategia de lucha contra el terrorismo: escuelas, mezquitas, prisiones, lugares de reunión. Esta línea de acción es puramente local, puesto que para realizarla, las autoridades locales deben estar en contacto continuo con la administración nacional correspondiente, para que ella tome las medidas oportunas<sup>304</sup>. Una vez comunicada la situación, los Estados miembro son encargados de transmitir lo ocurrido a la UE, que es particularmente donde entendemos que la UE juega con desventaja.

Otro aspecto de valor es el establecimiento de relaciones con figuras representativas para la comunidad islámica, como son los imanes, maestros de escuela o escritores musulmanes influyentes, para ello se necesitan medidas concretas (de persona a persona) que deben ser aplicadas por Estados miembro, también a local. Desde la UE el trabajo que se realiza es el de cambiar la percepción de la sociedad hacia el mundo musulmán, sobre todo en Europa, a través de actividades puntuales y constante acción con medios de comunicación, organizaciones y gobiernos nacionales. Se aboga asimismo por el uso de un lenguaje “no emotivo” para evitar fomentar una visión negativa hacia la comunidad islámica.

La Estrategia se basa en un trabajo de los Estados miembro, tanto individual como conjunto, con el apoyo de la Comisión Europea y demás órganos de la Unión, con especial atención a Europol y, fuera de la UE, Interpol y servicios de inteligencia nacionales. La Estrategia contra la Radicalización y Reclutamiento confiere elevada importancia a la acción exterior, al diálogo entre países y culturas y a la mejora de problemas estructurales. Las dificultades que perjudican a la solución de dichos problemas estructurales son la propia política de seguridad y defensa débil y con escaso margen de maniobra de la UE.

---

<sup>303</sup>NEUMAN, P.: ‘The trouble with radicalization’, *International Affairs*, vol. 89, n. 4, 2013, pp. 873-893.

Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2346.12049/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>

<sup>304</sup>PISOIU, D.: ‘Coming to Believe “Truths” About Islamist Radicalization in Europe’, *Terrorism and Political Violence*, vol. 25, n. 2, 2013, pp. 246-263. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09546553.2012.659361#>.

La preocupación por la radicalización violenta vuelve a surgir en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa. En este documento de 2010 se prioriza sobre la prevención de la radicalización<sup>305</sup> y se admite que la amenaza terrorista sigue siendo “significativa”<sup>306</sup>, es por ello que se deben adaptar las estrategias a esta amenaza cambiante. Se ha pasado del terrorismo en red al terrorismo de grupos creados *ad hoc*; por lo que atravesamos una fase protagonizada por los denominados ‘lobos solitarios’, individuos que actúan solos y radicalizados en gran medida a través de Internet. Es por ello que la línea a seguir precisa adelantarse a la amenaza terrorista con un enfoque europeo coherente que comprenda la línea de acción preventiva<sup>307</sup>. La Comunicación de la Comisión se muestra también crítica y recuerda la importancia que implica la protección de infraestructuras críticas<sup>308</sup>.

Las acciones propuestas en referencia a la radicalización basculan en el amparo a comunidades para evitar la captación, el éxito pasa por la cooperación entre las autoridades locales y la sociedad civil, junto con el “refuerzo” de grupos susceptibles de ser captados, como se ha recogido en los textos comunitarios sobre radicalización publicados a partir de 2005. Las medidas adoptadas se caracterizan por ser eminentemente nacionales, y los Estados miembro las implementan de acuerdo a las necesidades de cada región, comunidad o grupo, con mayor o menor éxito, auspiciadas por el apoyo y coordinación que desde Bruselas se brinda<sup>309</sup>, también desde carácter local<sup>310</sup>.

En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 22 de noviembre de 2010, Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura, está presente la voluntad de los Estados miembro como base de

---

<sup>305</sup>Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo del 22 de noviembre de 2010, Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura.

<sup>306</sup>Véase el informe de Europol de 2010, Terrorism Situation and Trend (TESAT) 2010, también compilado en el último capítulo de la presente tesis.

<sup>307</sup>El documento sobre la estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo 14469/4/05, de noviembre de 2005, que como estamos reflejando adopta un enfoque basado en cuatro aspectos: prevenir, proteger, perseguir y reaccionar.

<sup>308</sup>Directiva sobre las infraestructuras críticas europeas (2008/114/CE), que forma parte del Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas.

<sup>309</sup>Consejo de la UE del 24 de noviembre de 2005, Estrategia de la UE para Combatir la radicalización y el terrorismo.

<sup>310</sup>Dentro de la estrategia de la UE para luchar contra la radicalización y la captación para el terrorismo (CS/2008/15175), la Comisión ha apoyado la investigación y la creación de la red europea de expertos en radicalización para estudiar el fenómeno de la radicalización y la captación, proyectos dirigidos por Estados miembros sobre, por ejemplo, la policía de proximidad, la comunicación y la radicalización en las prisiones, ha proporcionado aproximadamente 5 millones de euros para proyectos en favor de las víctimas, y apoya la red de asociaciones de víctimas del terrorismo.

medidas y coordinación de la UE<sup>311</sup>: “*Los Estados miembro desempeñan el principal papel en la consecución de este objetivo, a través de sus esfuerzos coordinados y efectivos, con el apoyo de la Comisión y asistidos por el Coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE.*” Esto implica que los Estados miembro son los conductores de la política antiterrorista, por así decirlo, y que base de su éxito a nivel comunitario es el compromiso, cooperación y medios que ellos dispongan a la causa.

Por su parte, el Parlamento Europeo se muestra proclive a las medidas comunitarias pero confiere mayor importancia al problema de la radicalización violenta, donde determina como clave trabajar en pro de mecanismos de prevención, incidiendo en la detección temprana que permita identificar los signos de radicalización violenta o a las amenazas, que incluyan extremismo violento o militante<sup>312</sup>. Actualmente, todos los Estados miembro de la UE han pedido<sup>313</sup> que se renueve la estrategia para combatir la radicalización violenta desde una visión más adecuada, esto es, la nueva estrategia debe incluir la evolución terrorista y debe prestar más atención a la radicalización por Internet, como subraya Matusitz<sup>314</sup>, a las redes sociales<sup>315</sup> y a los “actores solitarios” y “lobos solitarios”, como los artífices de los atentados ocurridos en Boston en 2013 y en Londres en el mismo año. De tal forma, los ministros de la UE piden nuevas medidas para abordar riesgos, actuales, pero sin ceder parte de su margen de maniobra, hecho que ubica la UE como actor cooperador y gestor de bajo nivel de compromiso.

### **3.2.4 Medidas coadyuvantes frente a la prevención**

La UE cuenta con mecanismos afines a la organización con capacidades suficientes para abordar el problema de la radicalización. La agencia que más funciones desempeña a este respecto es Europol<sup>316</sup>, que dirige parte de sus esfuerzos a la acción en cárceles, formación de imanes así como instrucción de fuerzas de seguridad. Aquellas agencias de similar naturaleza a Europol ven mermadas su efectividad debido al escaso nivel de transparencia entre

---

<sup>311</sup>Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo del 22 de noviembre de 2010, Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura.

<sup>312</sup>Resoluciones del Parlamento Europeo, Estrategia de Seguridad Interior de la UE. Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de mayo de 2012, sobre la Estrategia de Seguridad Interior de la UE, punto número 22.

<sup>313</sup>Europa Press, ‘Los 27 piden a Bruselas una nueva estrategia para combatir la radicalización y el reclutamiento para terrorismo’, 2013. Disponible en: <http://www.europapress.es/nacional/noticia-27-piden-bruselas-nueva-estrategia-combatir-radicalizacion-reclutamiento-terrorismo-20130606191933.html>.

<sup>314</sup>MATUSITZ, J.: *Terrorism and communication: a critical introduction*, SAGE, Los Angeles, 2013, p. 450.

<sup>315</sup>BROWN I. y KORFF D.: ‘Terrorism and the Proportionality of Internet Surveillance’, *European Journal of Criminology*, vol. 6, 2009, pp. 119-134. Disponible en: <http://euc.sagepub.com/content/6/2/119.short>.

<sup>316</sup>Consilium Europa, *Secretaría del Consejo de la UE: la UE y la lucha contra el terrorismo* 2009. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheet-fight%20against%20terrorism%20091002.ES.PDF>.

organizaciones – comunitarias o no- y Estados miembro. No se produce una relación de evaluación, control y actuación periódica y comprometida entre UE, organizaciones y Estados miembro, hecho que decrece la efectividad de la aplicación de medidas de prevención contra la radicalización a nivel europeo<sup>317</sup>.

En connivencia con las acciones ya recogidas, se realizan operaciones militares y civiles de gestión crisis dentro de la PESD, como la misión de control de fronteras de Gaza, exactamente en Rafah; también misiones de Europol en Ramallah y Afganistán. Son salientables asimismo los vínculos con terceros países, germen de posibles terroristas con dirección a suelo comunitario, con el objeto de evitar e identificar la radicalización y captación. En dicha línea, se realizan acciones con Euromed, Balcanes Occidentales, ASEM, Afganistán, Pakistán, Argelia y Marruecos. El contacto estrecho con terceros países y sus fuerzas de seguridad asegura una anticipación a los hechos y detección temprana de los grupos o individuos con capacidad operativa suficiente para atentar contra objetivos europeos, como resaltan Boer y Wiegand<sup>318</sup>.

### **Grupo de Expertos: una perspectiva común de cara al contrterrorismo**

En 2006 se crea un grupo de expertos para aconsejar a la Comisión sobre radicalización violenta<sup>319</sup>, fruto de la petición de la Comisión en el documento “Captación de terroristas: afrontar los factores que contribuyen a la radicalización violenta”<sup>320</sup>, en la que se afirmaba como necesaria la creación de un conjunto de especialistas. Los objetivos del Grupo se plantearon para hacer acopio de conocimientos específicos y servir de asesoramiento, además de crear un flujo e intercambio de información entre otras instituciones, organismos y terceros países<sup>321</sup>.

---

<sup>317</sup>BAKER E. y KESSELS E.: ‘The OSCE’s efforts to counter violent extremism and radicalization that lead to terrorism: A comprehensive approach addressing root causes?’ *Security and Human Rights*, vol. 23, n. 2, 2013, pp. 89-99. Disponible en: <http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/18750230-90000004>.

<sup>318</sup>BOER M. y WIEGAND I.: ‘Policing the Perilous Euroland: Countering Terrorism and Radicalization in Europe’, *Pakistan Journal of Criminology*, vol. 3, No. 3, Enero de 2012, pp.1-19. Disponible en: [http://pakistanisocietyofcriminology.com/backoffice/editor/upload/PDF%20of%20Vol%203%20No\\_%203.pdf#page=13](http://pakistanisocietyofcriminology.com/backoffice/editor/upload/PDF%20of%20Vol%203%20No_%203.pdf#page=13).

<sup>319</sup>Decisión de la Comisión e 19 de abril de 2006 por la que se crea un grupo de expertos para asesorar a la Comisión en materia de lucha contra la radicalización violenta (2006/299/CE).

<sup>320</sup>COM(2005) 313 final de 21.9.2005.

<sup>321</sup>Los objetivos se resumen en:

- Recopilar los conocimientos especializados de sus miembros para proporcionar asesoramiento político a la Comisión; este asesoramiento podrá proporcionarse a iniciativa del Grupo o a petición expresa de la Comisión.



La Comisión es la encargada de solicitar consultas al Grupo, así como el propio Grupo, lo que empuja a este órgano decisorio de la UE a ser el protagonista y detectar problemas que requieran de la ayuda del Grupo de Expertos. Una sustancial mejora supondría la posibilidad de que los propios Estados miembro tuviesen la oportunidad de solicitar a la Comisión las labores de los expertos con el fin de actuar con premura y poder incluir los errores/aciertos de dichas consultas a las posibles y presentes/futuras medidas contra la radicalización de la UE, además de compartir dichas “buenas prácticas” a modo de conclusiones con los actores que la UE determinase pertinentes.

El Grupo de Expertos está compuesto por una serie de miembros designados por el director general de la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea entre especialistas con competencia en materia de radicalización violenta y terrorismo y de reconocido éxito investigador. Cuenta con un número de miembros nunca superior a 20 cuyo mandato anual es renovable<sup>322</sup>. Si fuese necesario, se elaborarán subgrupos para aspectos concretos, ad hoc, que se eliminarán cuando hayan cumplido su objetivo. Toda la información abordada en la Red de Expertos es confidencial y la Comisión es la encargada de permitir la publicación total o parcial de la misma.

### **Red de sensibilización frente a la radicalización**

Una medida que aspira a cosechar grandes éxitos es la Red para la Sensibilización frente a la radicalización, creada a finales de 2011<sup>323</sup>. La Red acierta en perseguir objetivos como el apoyo a acciones de Estados miembro contra la radicalización violenta y el reclutamiento de individuos, que pone en contacto a actores clave que intervienen en la lucha contra la radicalización en toda la UE, como trabajadores sociales, líderes religiosos, líderes juveniles, policía, investigadores y demás trabajadores sobre el terreno en comunidades vulnerables. Una de las bases de su funcionamiento es la idea de que la lucha contra el extremismo violento debe comprender los distintos modelos de radicalización.

- 
- Colaborar con la Comisión para reconocer los nuevos campos de investigación que surjan vinculados a la radicalización violenta y al terrorismo.
  - Traspasar información específica y especializada con redes, instituciones y demás organismos de la UE dentro de las fronteras comunitarias, terceros países además de organizaciones internacionales relacionadas con el terrorismo.

<sup>322</sup>Actualmente, el presidente del Grupo de Expertos es el reconocido investigador español Fernando Reinares.

<sup>323</sup>European Commission, Radicalisation Awareness Network (RAN), 2013. Disponible en: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/index_en.htm).

La Red para la Sensibilización contra la radicalización (RSR) se ha servido de herramientas para detectar buenas prácticas y favorecer el intercambio de información así como experiencias en diversos campos de la radicalización violenta como, por ejemplo, el empleo de Internet y de las redes sociales para divulgar propaganda extremista y el uso por parte de los terroristas de las tecnologías de la información y la comunicación. La se encarga asimismo de promocionar modelos de conducta creíbles y el apoyo de líderes de opinión que expresen mensajes positivos que ofrezcan alternativas a la propaganda violenta y extremista. La red contribuye en procesos políticos a nivel nacional y europeo, y apoya a la Comisión Europea y Estados miembro en su labor además de proporcionar instrumentos adecuados para prevenir el terrorismo.

La RSR cuenta con un montante de más de 20 millones de euros a lo largo de cuatro años en forma de apoyo directo a los Estados miembro y a la financiación de diversos proyectos. Desde la Comisión, se interpreta con optimismo los objetivos de esta “red de redes”, y afirman que la RSR ayudará de agrupaciones, asociaciones y plataformas que participen de manera concreta y práctica en la prevención de la radicalización. Sus trabajo se distribuye en forma de grupos de, entre otros, responsables de la elaboración de políticas, agentes encargados de la ejecución de la ley y la seguridad, fiscales, autoridades locales, universidades, expertos sobre el terreno y organizaciones de la sociedad civil, incluidos grupos de víctimas.

La Red ha creado grupos de trabajo temáticos<sup>324</sup> que basculan desde colaboraciones con las fuerzas de seguridad y cuerpos afines<sup>325</sup>. Se observa un enfoque de trabajo más local que global, centrando esfuerzos en el foco del problema: cárceles, escuelas, mezquitas. En la vertiente contraria, los trabajos a medio y largo plazo aciertan a entender la lucha contra la

---

<sup>324</sup>Europa.eu, *Ran Working Groups*. Disponible en: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/about-ran/](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/).

<sup>325</sup>Se identifican ocho grupos de trabajo RAN con objetivos diferenciados:

- RAN POL: el posible papel de la policía local y de la comunidad en la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento y terrorismo.
- RAN VVT: el uso de las voces de las víctimas del terrorismo en la lucha contra la radicalización que conducen al extremismo violento y terrorismo.
- RAN @: Internet como catalizador de mensajes radicales.
- RAN PREVENIR: intervenciones tempranas con personas y grupos más vulnerables a la radicalización que conduce al extremismo violento y terrorismo.
- RAN DERAD: salir de la radicalización que conduce al extremismo violento.
- RAN P & P: el posible papel de la administración penitenciaria y de otros actores que trabajan en las cárceles y en período de prueba en la lucha contra la radicalización que conduce al extremismo violento y terrorismo.
- RAN SALUD: sensibilización en el sector de la salud.
- RAN INT / EXT: la radicalización de los combatientes extranjeros y qué función desempeña la diáspora en la lucha contra la radicalización.

radicalización como un trabajo de prevención fuera de los círculos susceptibles de radicalización.

### 3.2.5 Modelo de prevención: EE.UU contra la radicalización violenta

EE.UU, como actor con gran bagaje contraterrorista, ha abordado con especial cuidado la radicalización violenta y el fenómeno del *homegrown terrorism*. El documento de referencia norteamericano es la estrategia *Empowering local partners to prevent violent extremism in the United States*<sup>326</sup>. La base fundacional de la estrategia descansa en dos documentos: la Estrategia de Seguridad Nacional que data junio de 2010 y la Estrategia Antiterrorista, de junio de 2011. Debemos recordar que los movimientos contraterroristas llevados a cabo por EE.UU recogen medidas que cubren el amplio espectro de la radicalización, por lo que se aborda también el terrorismo étnico-nacionalista, de extrema izquierda, extrema derecha y movimientos racistas, además del yihadismo.<sup>327</sup>

La Estrategia no supone –con apenas 12 páginas- un documento de gran volumen, especificad y contenido. Se observan grandes diferencias respecto al documento de Reino Unido y Holanda, de más profundidad conceptual, concreción y extensión. El objetivo de la Estrategia de EE.UU persigue prevenir el extremismo de carácter violento y evitar la radicalización, financiación y reclutamiento de grupos e individuos en solitario con atracción al fenómeno terrorista<sup>328</sup>. El Gobierno Federal ha creado a partir del documento un entramado consistente en actores del sector privado, sociedad civil, grupos, individuos, organizaciones públicas para servir de soporte a las comunidades. Pese a su brevedad, la Estrategia compila

---

<sup>326</sup>White House, *Empowering Local Partners to Prevent Violent Extremism in the United States*, 2011. Disponible en: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/empowering\\_local\\_partners.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/empowering_local_partners.pdf).

<sup>327</sup>JENKINS, M.: 'Incidents of Jihadist Terrorist Radicalization in the United States Since September 11', *Rand*, 2011. Disponible en: [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional\\_papers/2010/RAND\\_OP292.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2010/RAND_OP292.pdf).

<sup>328</sup>Trabajo y compromiso a nivel de los Estados partiendo de las comunidades locales, para ellos se debe intercambiar información relativa a la radicalización entre comunidades locales así como organizaciones y centros pertinentes. Atajar los problemas de las comunidades en relación a las acciones del Gobierno, intentar comprender los mecanismos necesarios para desarrollar soluciones a nivel de las comunidades. Asimismo prima la especialización dentro del Gobierno, fomento de la investigación, formación etc. Por último el documento propone frenar el empleo de la propaganda extremista con efecto llamada. Evitar que dicha propaganda afecte directamente a ciudadanos americanos. Se proponen soluciones como respeto al mundo musulmán, promoción de las libertades, apoyo a las comunidades que huyan del radicalismo, etc.

medidas de alta concreción<sup>329</sup> también enfocadas en lo local pero fomentando la idea positiva de la comunidad islámica, empleando de esta manera una visión más a largo plazo<sup>330</sup>.

Además de contar con la Estrategia contra la radicalización, EE.UU publicó la Estrategia Nacional frente al extremismo y radicalización correspondiente al Departamento de Seguridad Interior, que engloba unos objetivos más a nivel nacional, a nivel de seguridad interior. Se compone de tres objetivos fundamentales<sup>331</sup>, el más relevante establece soportar y dirigir acciones que comprendan el extremismo en el país y, especialmente, dentro de sus comunidades a través de organismos como el FBI y el Centro Nacional de Contraterrorismo, entre otros. El segundo de ellos profundiza en la capacidad de los análisis de inteligencia a través del trabajo con casos de estudio, investigaciones, traspaso de información, etc. además de fomentar la investigación en el ámbito del radicalismo para comprender las verdaderas motivaciones del mismo. El tercer punto se basa en la cooperación con otras potencias aliadas y apoyo con experiencia de buenas prácticas que incluye traspaso y comunicación de datos, soporte entre organizaciones y agencias para incrementar el entre agencias el compromiso con instituciones regionales, locales, religiosas, fuerzas de seguridad, grupos de comunidades, organizaciones filantrópicas, etc. y apoyo y creación de comunidades fuertes y resistentes, fomentando la inserción de inmigrantes y la colaboración ciudadana, junto con la identificación y detención de individuos y acciones envueltos en procesos de reclutamiento<sup>332</sup>.

La documentación recopilada comparte ideas de las estrategias de la UE, Reino Unido y Holanda pero lo que realmente la hace diferente es el carácter más operacional que desempeña, pues focaliza la atención en acciones amplias pero a la vez concretas en campos de actuación. Aborda el nivel local y el global pero ataja de una forma más directa el fenómeno

---

<sup>329</sup>Reforzar el conocimiento a fondo del fenómeno extremista e investigar sobre su *modus operandi* y procesos de radicalización. Proteger al ciudadano americano de la violencia extremista asegurando sus libertades democráticas. Apoyo a las comunidades locales, fomento de la confianza, respeto y comprensión. Programas de integración y prevención de la radicalización. Derrumbar la idea de culpa a toda la comunidad musulmana. Fomento de programas locales cuyo fin sea también colaborar en problemas a nivel nacional para la seguridad. Desterrar la idea de que la práctica rigurosa de hábitos religiosos no es extremismo.

<sup>330</sup>‘Estrategia de EEUU frente al extremismo violento y la radicalización’, IEEE, 2011. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasActividades/2011/EstrategiaEEUufrenteextremismoyradicalizacion\\_2\\_SEPTIEMBRE2011.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasActividades/2011/EstrategiaEEUufrenteextremismoyradicalizacion_2_SEPTIEMBRE2011.pdf).

<sup>331</sup>*Ibíd.*

<sup>332</sup>Donde registramos las siguientes:

- apoyo a comunidades locales, evitar actos criminales y fomentar la información;
- puesta en práctica de consejos provenientes del grupo de trabajo del Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por su siglas en inglés) en referencia al extremismo violento;
- promoción de la confianza entre actores;
- seminarios, congresos y jornadas sobre extremismo violento;
- aprendizaje.

de la radicalización. Asimismo, da mayor importancia a los lazos internacionales, relaciones bilaterales y con terceros países, pues también goza de mayor margen de maniobra que la UE y encuentra más vías para lograr sus objetivos desde diversos planos.

Huelga decir que la comparación entre UE y EE.UU no es del todo justa, puesto que partimos de bases diferentes: la UE es una organización compuesta por 28 Estados miembro, algunos de ellos con estructuras completamente diferentes (económica, social, demográfica, religiosa) y no tiene la capacidad necesaria para imponer medidas homogéneas de aplicación general y coordinada en el tiempo. Por su parte, EE.UU, como dijimos, cuenta con mayor margen de acción y órganos decisorios más rápidos y adaptables al contexto fluctuante. Pese a ello, la UE debe aportar medidas de otros Estados miembro y demás potencias como la norteamericana en el campo del apoyo y soporte de políticas antirradicalización de los Estados miembro. Dentro de su posibilidad debe reaccionar como verdadero apoyo y catalizador del cambio de diversas medidas, con mayor o menor operatividad, pero siempre desde un punto de vista activo y comprometido en la medida de la realidad actual.

**Figura 9: Comparativa entre la política contra la radicalización violenta de la UE y EE.UU**

UNIÓN EUROPEA
<ul style="list-style-type: none"><li>• Presupuesto limitado a los Estados miembros</li><li>• Actuación local de complejo y opaco seguimiento</li><li>• Medidas de actuación contra la radicalización provenientes de Estados miembros</li><li>• Importancia relativa a los vínculos internacionales, menor campo de actuación</li><li>• Limitada capacidad operativa</li></ul>
ESTADOS UNIDOS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Alta capacidad operativa</li><li>• Presupuesto elevado</li><li>• Actuación local de fácil seguimiento</li><li>• Medidas provenientes del gobierno central</li><li>• Mayor importancia a los vínculos internacionales</li></ul>

Fuente: elaboración propia.

### **3.3 La UE ante la amenaza de la ciberseguridad: implicaciones frente al ciberterrorismo**

#### **3.3.1 Contexto**

A lo largo de esta investigación resaltamos el hecho de que el sistema internacional actual ha cambiado, nos encontramos ante un sistema más multipolar, impredecible y menos cooperativo. Grandes potencias como EE.UU y la vieja Europa se han visto eclipsadas, y los BRIC se abren camino de forma imparable. A este cambio de estructura, se le añade una complejidad: el ciberespacio como nuevo escenario de confrontación. Igualmente, presenciamos dicho escenario en el que las tecnologías se han convertido en herramienta y peligrosa arma al mismo tiempo: ciberdelincuencia, ciberterrorismo, ciberataques a infraestructuras críticas, etc. Son los fenómenos a los que los Gobiernos y las organizaciones internacionales se enfrentan en la actualidad, señala Choucri<sup>333</sup>.

La UE, por su parte, ha desarrollado y desarrolla políticas para abordar la ciberdelincuencia y la ciberseguridad. El objeto de estas páginas es realizar un análisis de la nueva Estrategia de Ciberseguridad presentada en febrero de 2013, y conocer cuáles son sus fortalezas y debilidades en relación al escenario al que se enfrenta y, también, realizar una comparativa con las estrategias que desarrollan la OTAN y su aliado EE.UU.

#### **3.3.2 La UE frente a la ciberseguridad: historia de un largo camino**

La UE ha desarrollado a lo largo de los años una serie de medidas que, según el escenario y según las necesidades, han ido incrementando. Para contextualizar la Estrategia de Ciberseguridad haremos primero un repaso sobre las más relevantes: el Tratado de Maastricht de 1991 marca la fecha en la que se perfila la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y se comienza a hablar ya de una Política de Defensa Común. Años más tarde, en 1999 se presenta la idea de una Política Europea de Seguridad y Defensa<sup>334</sup> (PESD), donde no se refleja la ciberseguridad.

En el año 2001 se publica una Recomendación del Consejo, que aborda la creación de puntos de contacto que ofrecen servicio ininterrumpido para combatir la ciberdelincuencia, el Consejo recomienda además que los Estados miembro se sumen a la red de información del

---

<sup>333</sup>CHOUCRI, N.: 'Institutional Foundations for Cyber Security: Current Responses and New Challenges', Working Paper *CISL*, Octubre 2013, pp. 2-27. Disponible en: <http://ic3.mit.edu/ResearchSamples/2013-16.pdf>

<sup>334</sup> La Política Europea de Seguridad y Defensa que se soporta en la Declaración del Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999.

G8. En ese mismo año sale a la luz la Comunicación de la Comisión “Propuesta para un enfoque político europeo en seguridad de las redes y de la información”, dicha publicación supone un paso adelante, pero no suficiente para las graves vulnerabilidades a las que la UE se tendría a enfrentar en un futuro próximo.

Llegamos ya al año 2003 cuando tiene lugar la presentación del primer documento de la Estrategia Europea de Seguridad, el comúnmente denominado “Documento Solana”<sup>335</sup>. En este documento no aparece la ciberseguridad como una amenaza de primer nivel, por lo que la UE ya parte de una situación de desventaja respecto a otras potencias como EE.UU, que sí la habían incluido como importante amenaza con anterioridad a la UE.

El año 2004 es importante ya que marca la creación de la Agencia Europea de Defensa, que define la línea de actuación que persigue la UE: una Europa más coordinada, eficiente, defensiva y cooperativa, todo ello con una industria de defensa propia y menos dependiente, como enuncia Robinson<sup>336</sup>. Otra agencia que nació ese mismo año fue ENISA, cuya función es proporcionar seguridad a redes e información, además de realizar labores de asesoramiento y coordinación de las medidas adoptadas por la Comisión y los países de la Unión. En el mismo año se publica el “Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas”, documento importante pues comprende las medidas que se deben seguir para salvaguardar infraestructuras básicas como energía, transportes, sanidad, banca y finanzas; posteriormente se trabajaría en estos aspectos al considerarlos de primera necesidad. En el año 2006 surge una Comunicación de la Comisión bajo el título de “Estrategia para una sociedad de la información segura”, que declara revitalizar la estrategia política europea en materia de seguridad de las redes y de la información, define los retos actuales y propone acciones para afrontarlos. La estrategia se basa en un enfoque multipartito por lo que avanza en el campo de la seguridad en el ciberespacio.

El devenir que ha seguido la UE es determinante: aumentar recursos dedicados al ciberespacio. A través del recorrido que hemos realizado extractamos que Bruselas ha añadido paulatinamente estructuras y legislación a este respecto, pero todas ellas tienen en común algo: los problemas a los que se enfrentan. La organización europea por excelencia hace frente al gran problema de la falta de descoordinación y la dispersión de responsabilidades, pues los

---

<sup>335</sup>En diciembre de 2003 el Consejo Europeo acoge la Estrategia de Seguridad Europea.

<sup>336</sup>ROBINSON, N.: ‘Information Security and Data Protection Legal and Policy Frameworks Applicable to European Union Institutions and Agencies’, *RAND*, 2014, pp. 15-71. Disponible en: [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR557.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR557.html).



Estados miembro son la base para que las medidas comunitarias se apliquen y sean efectivas. Pese a todo, la línea de la UE es positiva, pues con la creación en 2004 de ENISA y la Agencia Europea de Defensa ha fortalecido sus capacidades de defensa de forma teórica así como práctica, aunque en menor medida.

### **3.3.3. Estrategia de ciberseguridad de la UE: alto riesgo y limitada protección**

La UE entiende que en la época actual las tecnologías de la información y comunicación han llegado a convertirse en una piedra angular para la economía y conforman un recurso crítico del que dependen todos los sectores de la economía: sanidad, finanzas, energía, transportes. etc. Hemos alcanzado un nivel en el que Internet y los sistemas de información son la base de muchos modelos empresariales. Igualmente, los Gobiernos de todo el mundo desarrollan estrategias de ciberseguridad, pues entienden que su economía, sociedad y bienestar depende directamente de la vulnerabilidad en su ciberespacio, como mantiene Choucrist<sup>337</sup>.

La Estrategia Europea de ciberseguridad reconoce que se deben aplicar en línea los mismos principios, valores y normas que la UE promueve fuera de línea. En el que se deben proteger los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho. Por su parte, a las administraciones públicas les corresponde un papel destacado en la custodia para lograr un ciberespacio libre y seguro, basado en el respeto y la protección de los derechos fundamentales a la par que se mantiene la fiabilidad e interoperabilidad en Internet<sup>338</sup>.

Según el documento, la ciberseguridad solo puede resultar positiva y eficaz si se basa en los derechos fundamentales y las libertades enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y en los valores esenciales de la UE, como citamos. La UE advierte en la estrategia la capacidad que pueden tener las autoridades de terceros países para usar el ciberespacio con el objetivo de controlar y vigilar a sus ciudadanos.

Según datos presentes en la Estrategia de Ciberseguridad, la implantación de un mercado único digital supondría un crecimiento del PIB de 500.000 millones de euros anuales, 1.000 euros por ciudadano<sup>339</sup>. Tal inversión se ve impedida por la escasa confianza en el consumidor,

---

<sup>337</sup>CHOUCRI, N.: *op. cit.*, pp. 2-24. Disponible en :<http://ic3.mit.edu/ResearchSamples/2013-16.pdf>

<sup>338</sup>ARGOMANIZ, J.: 'European Union responses to terrorist use of the Internet', *Cooperation and Conflict*, September 2014, pp. 3-6. Disponible en: <http://cac.sagepub.com/content/early/2014/08/31/0010836714545690.abstract>.

<sup>339</sup>'The economic impact of a European digital single market', *European Policy Center*, March 2010. Disponible en: [http://www.epc.eu/dsm/2/Study\\_by\\_Copenhagen.pdf](http://www.epc.eu/dsm/2/Study_by_Copenhagen.pdf).



que se muestra receloso ante el ciberespacio<sup>340</sup>.

La economía de la UE es susceptible de sufrir un serio varapalo si fuese víctima de un ciberataque, pues tanto las infraestructuras críticas como servicios básicos (suministro de agua, asistencia sanitaria, electricidad o servicios móviles) son objetivos del ciberterrorismo o el cibercrimen. El sector privado es víctima de ataques de ciberdelincuencia, cada vez más difíciles de interceptar y rastrear, de hecho, se estima que un ciberataque simple tarda una media de 350 días en localizar su procedencia<sup>341</sup>. Estos ataques van desde interceptar sistemas de información, robo de datos críticos o solicitar rescates a empresas privadas. A su vez, nos enfrentamos ante el fenómeno del espionaje económico –en crecimiento–, bien avalado por Estados o bien desde el sector privado.

La Estrategia de ciberseguridad de la UE establece como bases de actuación los siguientes aspectos que concatenan con las libertades del ciudadano, pero se ven desdibujados por la libertad de actuación en la red: la defensa de los valores esenciales de la UE, que comprenden tanto en el mundo físico como en el digital; la protección de los derechos fundamentales, la libertad de expresión, los datos personales y la intimidad. Igualmente entran en juego el acceso a la red para todos los ciudadanos; la gobernanza multilateral, democrática y eficaz y, por último, la garantía de seguridad como una responsabilidad compartida<sup>342</sup>.

La visión de la UE presentada en su ciberestrategia se articula en torno a cinco prioridades estratégicas para resolver los problemas que presenta el ciberespacio actual, y que se resumen de la siguiente manera:

- Lograr la ciberresiliencia.
- Reducir drásticamente la ciberdelincuencia.
- Desarrollar estrategias y capacidades de ciberdefensa vinculadas a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).
- Desarrollar recursos industriales y tecnológicos de ciberseguridad.
- Establecer una política internacional coherente del ciberespacio para la UE y promover los valores esenciales de la UE.

---

<sup>340</sup>Según el Eurobarómetro especial 390 sobre ciberseguridad, publicado en 2012, casi una tercera parte de los europeos tenía dudas a la hora de emplear Internet para sus gestiones bancarias o compras online.

<sup>341</sup>Entrevista al Director de Seguridad de Symantec, febrero de 2014.

<sup>342</sup>HAYS, P.: 'International Space Security Setting: An Introduction', *Handbook of Space Security*, Springer Reference, 2014, pp. 3-6. Disponible en: [http://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-1-4614-2029-3\\_60#page-1](http://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-1-4614-2029-3_60#page-1).

Las nuevas actuaciones de la UE pueden facilitar, en particular, la lucha contra los riesgos y amenazas cibernéticas que tienen una dimensión transfronteriza y contribuir a una respuesta coordinada en situaciones de emergencia, para lograr un funcionamiento correcto del mercado interior y un incremento de la seguridad interna de la UE. Pese a las acertadas acciones comunitarias, las administraciones públicas y el sector privado evidencian bajo desarrollo de capacidades y cooperación efectiva.

La estrategia reconoce que se observan lagunas en lo referente a las capacidades nacionales y la coordinación ante incidentes transnacionales, la preparación y participación con el sector privado. En relación a estos aspectos, la estrategia que analizamos incluye una propuesta de acto legislativo donde pone de manifiesto varios objetivos más operativos, pero que requieren de la cooperación y el comparto de información y buenas prácticas de los Estados miembro, carencia manifiesta de la UE, idea que puntualiza Bendier y que sostenemos en esta tesis<sup>343</sup>. El primero de los objetivos aspira a establecer requisitos mínimos comunes de SRI a escala nacional y la de un CERT<sup>344</sup>. El segundo establece mecanismos coordinados de prevención, detección, respuesta y atenuación, que hagan posible el intercambio de información y la asistencia mutua entre las autoridades nacionales competentes en materia de SRI<sup>345</sup>. El último de los objetivos busca incrementar la preparación y el compromiso del sector privado, formar la ciberresiliencia y compartir sus avances con otros sectores, incluido el público.

La normativa que se propone intenta que los agentes de sectores clave (banca, bolsa, energía, transportes, administraciones públicas, etc.)<sup>346</sup> sopesen los riesgos de ciberseguridad y tomen medidas resilientes, y compartan así la información obtenida con las autoridades competentes en lo referente al SRI. Aumentar la ciberseguridad puede fomentar las oportunidades empresariales y la competitividad en la empresa privada<sup>347</sup>.

---

<sup>343</sup>BENDIER A.: 'European Cyber Security Policy within a Global Multistakeholder Structure', *European Foreign Affairs Review*, vol. 18, nº 18, 2013, pp. 155-180. Disponible en: <http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=EERR2013011>.

<sup>344</sup>Adoptar una estrategia nacional de SRI y un plan nacional de cooperación en materia de SRI. Por parte de la UE, continuar con el CERT-UE creado en 2012.

<sup>345</sup> Se crea en base a un plan de cooperación de la Unión en materia de SRI, que sirva para actuar a los ciberincidentes transfronterizos.

<sup>346</sup>ONYEJI, I.: 'Cyber Security and Critical Energy Infrastructure', *The Electricity Journal*, vol. 27, nº 2, Marzo de 2014, pp. 25-60. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1040619014000268>.

<sup>347</sup>BOIN, A.: 'Managing Transboundary Crises: The Emergence of European Union Capacity', *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 22, nº 3, pp. 131-142. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468->

Las autoridades nacionales competentes en materia de SRI<sup>348</sup> deben colaborar e intercambiar información con otros organismos reguladores y, en especial, con las autoridades responsables de la protección de datos personales. Además, las autoridades nacionales pertinentes deberían publicar periódicamente en un sitio Web específico información no confidencial acerca de las alertas tempranas en curso sobre incidentes y riesgos y sobre respuestas coordinadas.

La Asociación público-privada europea de resiliencia (EP3R15<sup>349</sup>) constituye una plataforma sólida y valiosa a escala de la UE y es conveniente potenciarla. Para lograr una mayor efectividad de la Estrategia y de las políticas relacionadas a la ciberseguridad se deben seguir potenciando los ejercicios de simulación de ciberincidentes a nivel comunitario, para conectar sector público y privado. Los ejercicios ya realizados los compilamos en tres: CiberEuropa 2010, con la participación de Estados miembro; CiberAtlántico 2011, ejercicio teórico de simulación entre la UE y EE.UU y CiberEuropa 2012, participación del sector privado y Estados miembro.

La Estrategia Europea da una serie de líneas de acción que seguirán la Comisión y la Alta Representante así como organizaciones europeas, dichas líneas implican el apoyo a Estados miembro y la mayor cooperación, ambas acciones dependientes enteramente de la voluntad de los Estados miembro y de la capacidad de vinculación y presión que realice la UE<sup>350</sup>.

En lo referente a la ciberresiliencia la Comisión continúa las actividades realizadas, como el Centro Común de Investigación, con Estados miembro y operadores de infraestructuras críticas para focalizar los puntos débiles de las SRI y mejorar la resiliencia. Conjuntamente desarrolla a lo largo del año 2013 un programa sobre redes infectadas y

---

[5973.12052/abstract;jsessionid=878754DE46ECE6D402B795B8989216FB.f04t04?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=fal](https://ec.europa.eu/press/5973.12052/abstract;jsessionid=878754DE46ECE6D402B795B8989216FB.f04t04?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=fal).

<sup>348</sup>Equipo de respuesta a emergencias informáticas, responsable de la seguridad de los sistemas de TI de las instituciones, agencias y organismos de la UE.

<sup>349</sup>La Asociación público-privada europea de resiliencia nació en la Comunicación COM(2009) 149. Esta plataforma ha comenzado su labor fomentando la cooperación entre los sectores público y privado en torno a la determinación de los principales activos, recursos, funciones y requisitos básicos para garantizar la resiliencia, así como de las necesidades y mecanismos de cooperación precisos para responder a perturbaciones de gran alcance de las comunicaciones electrónicas.

<sup>350</sup>La Comisión invita al Parlamento Europeo y al Consejo a adoptar en el más corto tiempo posible la Directiva relacionada con SRI. En cuanto a la industria, se observa la petición a asumir el liderazgo e invertir en ciberseguridad, intercambiar información con el sector público y privado, a través de asociaciones público-privadas como la EP3R y Trust in Digital Life (TDL). La Comisión invita asimismo a los Estados miembros a celebrar un mes de la ciberseguridad junto con ENISA y el sector privado.

programas maliciosos, con sector privado y socios internacionales<sup>351</sup>.

La ciberdelincuencia crece exponencialmente a día de hoy, a tal punto de llegar a más de un millón de víctimas al día en el mundo. Este tipo de fenómenos se perfeccionan con una velocidad pasmosa, y por ello los cuerpos de seguridad deben aplicar un enfoque transfronterizo coordinado y colaborativo<sup>352</sup>. A nivel internacional encontramos una norma vigente, el Convenio de Budapest, que es un tratado internacional vinculante que crea un marco efectivo para la adopción de normas nacionales. Por parte de la UE, se ha creado una Directiva relacionada contra la explotación sexual a menores y los abusos sexuales en la Red. Además, la UE está trabajando en la implantación de una Directiva sobre los ataques contra los sistemas de información, con mayor hincapié en redes infectadas.

La Comisión en este proceso tiene una función vital, pues es la garante del cumplimiento de las directivas contra la ciberdelincuencia, insta a ratificar el Convenio a los Estados miembro y colabora con los Estados miembro a detectar insuficiencias y reforzar su capacidad para investigar y combatir la ciberdelincuencia<sup>353</sup>. Dentro del escenario de ciberseguridad, la Comisión encarga a Europol el apoyo analítico y operativo en las investigaciones acerca de ciberdelincuencia de los Estados miembro. Por su parte, CEPOL planifica y prepara cursos de formación para cuerpos de seguridad especializados. En el otro extremo Eurojust, la parte más judicial de la UE, evidencia de nuevo falta de coordinación con Estados miembro y otras agencias judiciales internacionales y nacionales.

La UE presenta la estrategia bajo el amparo de la Política Común de Seguridad y Defensa. Este aspecto de la estrategia explica que se deben potenciar las sinergias entre los enfoques civil y militar para la protección de ciberactivos críticos<sup>354</sup>.

---

<sup>351</sup>Conjuntamente, la Comisión Insta a ENISA a:

- Apoyar a los Estados miembros a desarrollar capacidades nacionales sólidas de ciberresiliencia.
- Analizar la viabilidad del equipo de respuesta a incidentes de seguridad informática en sistemas de control industrial (ICS-CSIRT) de la UE.
- Fomentar los ejercicios paneuropeos de simulación un programa de certificación voluntario que promueva la mejora de los conocimientos y competencias de los profesionales de las TI.
- Organización de un campeonato de ciberseguridad en 2014 dirigido a universitarios.

<sup>352</sup>SIMON, S.: 'Cybersecurity, Bureaucratic Vitalism and European Emergency', *The Culture and Society*, vol. 32, nº 2, Enero 2015. Disponible en:

<http://tcs.sagepub.com/content/early/2015/01/14/0263276414560415.abstract>

<sup>353</sup>CHOUCRI, N.: 'Institutional Foundations for Cyber Security: Current Responses and New Challenges', Working Paper *CISL*, 2013. Disponible en: <http://ic3.mit.edu/ResearchSamples/2013-16.pdf>

<sup>354</sup>CHOUCRI, N.: *op. cit.*, 10-25.

<https://books.google.com.qa/books?hl=en&lr=&id=uGvnAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA97&dq=cyber+security+European+Union&ots=f->

Por tanto, ubicamos en la Estrategia una serie de acciones principales:

- Valorar los requisitos operativos de ciberdefensa de la UE y fomentar el desarrollo de sus capacidades y tecnologías de ciberdefensa en todos sus aspectos: doctrina, liderazgo, organización, personal, formación, tecnología, infraestructuras, logística e interoperabilidad.
- Crear un marco político de ciberdefensa de la UE para salvaguardar las redes dentro de las misiones y operaciones de la PCSD.
- Fomentar la coordinación y el diálogo entre la esfera civil y militar a través del intercambio de información, alerta temprana, respuesta a incidentes, evaluación de riesgos, etc.
- Asegurar el diálogo con socios internacionales, centros de excelencia, etc.

Europa tiene un alto nivel de dependencia de terceros países en el campo de las nuevas tecnologías y seguridad, a pesar de disponer de industrias punteras dentro de la UE. La dinámica para alcanzar un nivel de seguridad radica en que toda la cadena de producción (desde fabricantes de equipos, desarrolladores de programas, proveedores de servicios de la sociedad de la información, etc.) exija un alto estándar de seguridad en cada uno de sus productos. Es preciso, por tanto, ofrecer incentivos en el sector privado para fomentar la ciberseguridad y aumentar la demanda de productos de alta seguridad<sup>355</sup>.

En lo referente a la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, la estrategia resalta la importancia del estrechamiento de vínculos con socios internacionales, organizaciones, sociedad civil y sector privado, y para ello carga de responsabilidades a la Comisión, la Alta Representante y los Estados miembro. En su conjunto, deben conseguir una fórmula para el éxito, y es ahí donde radica un grave problema: la homogeneidad de las políticas.

El documento afirma que la UE “procurará” cooperar más estrechamente con

---

[invZEsgj&sig=jCuUMdtTNzIdcNjL56l5SmQPbcw&redir\\_esc=y#v=onepage&q=cyber%20security%20European%20Union&f=false](http://invZEsgj&sig=jCuUMdtTNzIdcNjL56l5SmQPbcw&redir_esc=y#v=onepage&q=cyber%20security%20European%20Union&f=false)

<sup>355</sup>En el campo de las tecnologías en ciberseguridad se detectan una serie de acciones por parte de la Comisión como:

- La creación de una plataforma público-privada sobre soluciones SRI para lograr soluciones en las TIC y la adopción de requisitos de eficacia en materia de ciberseguridad que se apliquen a todos los productos de las TIC que se empleen en Europa.
- Recomendaciones surgidas a raíz de la creación de la plataforma anterior.
- Examinar cómo los proveedores de TIC pueden comunicar a las autoridades nacionales los puntos vulnerables de seguridad.
- Que ENISA desarrolle, a petición de la Comisión, directrices técnicas para la adopción de las normas y buenas prácticas de SRI en los sectores público y privado.

organizaciones que trabajan en el campo relacionado con el ciberespacio, como el Consejo de Europa, la OCDE, la ONU, la OSCE, la OTAN, la UA, la ASEAN y la OEA. A nivel bilateral, la UE cooperará especialmente con EE.UU. en el contexto del Grupo de Trabajo UE-EE.UU. sobre Ciberseguridad y Ciberdelincuencia. En el ámbito empresarial, Bruselas pretende promover la responsabilidad social de las empresas<sup>356</sup> y presentar iniciativas internacionales para mejorar la coordinación mundial en este aspecto. La UE insiste en que es trabajo de todos lograr un ciberespacio más seguro: Estados miembro, organizaciones y ciudadanos; en lo referente a seguridad internacional, el documento remarca que la UE aboga por la adopción de medidas de fomento de la confianza en la ciberseguridad a fin de aumentar la transparencia y reducir el riesgo de que se malinterprete la manera de actuar de los Estados.

El dato significativo supone que la Estrategia claramente indica que la UE no defiende la creación de nuevos instrumentos jurídicos internacionales para manejar y solucionar las cuestiones que tengan que ver con el mundo del ciberespacio, lo que resta poder a la organización a largo plazo, pues de antemano rechaza la posibilidad de diseñar herramientas jurídicas nuevas para hacer frente al tan cambiante ciberespacio<sup>357</sup>.

La UE sitúa a la cooperación como pilar fundamental, por ello la Estrategia identifica las líneas a seguir en: intercambio de prácticas, alerta temprana, gestión conjunta de incidentes, etc. A su vez, sin olvidar la colaboración con administraciones públicas y sector privado, para lograr la defensa de infraestructuras críticas de información (PICI). La Comisión y la Alta Representante, en cooperación con los Estados miembro, se mueven en un margen de maniobra que implica la colaboración con socios y organizaciones internacionales, el fomento de la confianza y el diálogo, la coordinación de redes y la subvención a terceros países en formación. Todas las líneas se vinculan al trabajo conjunto, con total dependencia del nivel de implicación de las partes contrarias<sup>358</sup>.

---

<sup>356</sup>Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas, COM (2011) 681 final.

<sup>357</sup> Sin embargo, la UE propone en la estrategia promover la apertura y la libertad de Internet, alentar las actividades de elaboración de normas de conducta y aplicar el Derecho internacional existente en este campo. Insiste en seguir promoviendo valores como la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto de los derechos fundamentales.

<sup>358</sup>Las líneas de trabajo que remarcamos son las siguientes:

- trabajar para una colaboración más coherente con socios y organizaciones internacionales clave, incluir los asuntos relacionados con el ciberespacio en la PESC y optimizar la coordinación en aspectos de índole mundial;
- soportar la creación de normas de conducta para la confianza y diálogo;

La UE no defiende la actuación de una supervisión europea centralizada, y delega en las administraciones nacionales y sector privado las actividades de prevención y respuesta de incidentes a ataques cibernéticos. Por el contrario, sí admite la responsabilidad de Bruselas en la participación de una respuesta a un ciberataque a nivel nacional<sup>359</sup>.

### **3.3.4 Directiva de la Comisión sobre la seguridad de las redes y de la información (SRI)**

Por otra parte, se ha publicado de forma conjunta la Directiva de la Comisión sobre la seguridad de las redes y de la información (SRI). Dicha Directiva se plantea por la Comisión como un elemento central de la estrategia del conjunto: exigirá a todos los Estados miembro, facilitadores de claves de Internet y operadores de infraestructuras críticas —plataformas de comercio electrónico, redes sociales y operadores de servicios de energía, transportes, banca y sanidad— a velar por un entorno digital seguro y fiable en toda la UE. La propuesta de Directiva prevé un conjunto de medidas, entre las que identificamos las siguientes como las más relevantes:

- a) los Estados miembro deben adoptar una estrategia de SRI y designar a una autoridad competente en la materia dotada de los recursos financieros y humanos adecuados para la prevención, la gestión y la resolución de riesgos e incidentes de SRI;
- b) creación de un mecanismo de cooperación entre los Estados miembro y la Comisión que permitirá difundir alertas tempranas sobre riesgos e incidentes a través de una infraestructura segura, así como cooperar y organizar revisiones por homólogos periódicas;
- c) los operadores de infraestructuras críticas de algunos sectores (servicios financieros, transportes, energía y sanidad), los facilitadores de servicios de la sociedad de la información (en particular, tiendas de aplicaciones, plataformas de

- 
- promocionar la protección de los derechos fundamentales con especial atención a directrices públicas en libertad de expresión, control de exportaciones cuyos fines sean la censura o vigilancia masiva, ampliar el acceso a Internet y fomento de la tecnología para promover los derechos fundamentales;
  - apoyar sistemas coordinados para la prevención y combate de ciberamenazas, ciberdelincuencia, ciberterrorismo;
  - subvencionar a terceros países en formación del personal judicial policial y técnico para luchar contra las ciberamenazas
  - coordinar redes de protección de infraestructuras críticas de información.

<sup>359</sup>ROBINSON, N.: *op. cit.*, pp.150-170. Disponible en:  
[http://www.rand.org/pubs/external\\_publications/EP50395.html](http://www.rand.org/pubs/external_publications/EP50395.html)

comercio electrónico, servicios de pagos por Internet, computación en nube, motores de búsqueda y redes sociales) y las administraciones públicas deben adoptar prácticas de gestión de riesgos y comunicar los incidentes significativos de seguridad que se produzcan en relación con sus servicios principales.

Este documento no viene sino a completar la Estrategia y cubrir unos claros huecos que desde Bruselas no se han sabido plantear. La seguridad en las redes es un aspecto que la UE debe vigilar muy de cerca, pues un ataque a las mismas podría ser un grave varapalo a su economía y credibilidad internacional.

### **3.3.5 Fortalezas de la estrategia de ciberseguridad de la UE: un paso adelante hacia una Europa más fuerte**

La Estrategia de Ciberseguridad de la UE destaca por una serie de fortalezas respecto a documentos anteriores. Estos puntos positivos logran en su conjunto crear un documento más poderoso, completo y ajustado a las necesidades actuales. Plasmaremos las fortalezas de forma estructurada para desgranar y aportar claridad a tan complejo tema como es la ciberseguridad:

- Promoción de los derechos fundamentales, democracia y Estado de Derecho: la UE defiende una Red abierta y segura, pasando por la promoción de los aspectos antes citados. Esta fortaleza concede a la organización una legitimación de sus acciones, pues la base de todas ellas serán la democracia y el respeto al ciudadano, pasando por la protección de sus datos personales e intimidad.
- Creación de mandos que velen por la seguridad: un punto fuerte a su favor es el de designar mandos que se responsabilicen de la seguridad de los sistemas de información que, junto con el del CERT-UE, puedan solucionar un ciberataque a sus infraestructuras críticas o centro de información afectados.
- Avance más allá de la Estrategia de Ciberseguridad: la Estrategia incluye una propuesta de acto legislativo que persigue requisitos mínimos comunes de SRI, mecanismos coordinados de prevención, detección, respuesta y atenuación; incrementar la preparación y compromiso del sector privado. Las medidas que propone la UE son una fortaleza a corto y medio plazo, pues los avances enumerados completarían enormemente la Estrategia.
- Aumento de la ciberseguridad a nivel privado: el hecho de que se anime y fomente la seguridad en el sector privado promueve las oportunidades empresariales y la competitividad en la empresa privada. Empresas más seguras implican mayor



inversión externa e interna. A su vez, la Asociación público-privada europea de resiliencia (EP3R15) constituye una plataforma sólida y valiosa a escala de la UE, aunque se debe potenciar de una manera más eficiente.

- Continuación con ejercicios de simulación: la Estrategia fomenta la continuación con este tipo de ejercicios, a mayor nivel y con más colaboración pública y privada.
- Ejercicios técnicos exclusivos con el sector privado: mayor colaboración específica a través de un programa sobre redes infectadas y programas maliciosos, con la colaboración especial de socios internacionales.
- ENISA como punto de apoyo: la UE incide en las labores que desarrolla ENISA y aumenta sus responsabilidades hacia los Estados miembro -apoyo-, incidentes de seguridad, celebración de ejercicios paneuropeos y colaboración con las universidades, entre otros.
- Más coordinación entre Comisión, Parlamento y Consejo: mayor compromiso para adoptar las reglamentaciones pertinentes en el menos tiempo posible.
- Colaboración con el recién creado Centro Europeo de Ciberdelincuencia: este Centro supone cubrir un importante hueco en seguridad a nivel comunitario, que se apoya, a su vez, en el Europol.
- Mayor funcionalidad de Europol: la Comisión insiste en que continúen con los objetivos presentes y se encargue más atentamente de ciberdelincuencia.
- Mejora de la coordinación entre instituciones europeas: la Estrategia de Ciberseguridad pide máxima cooperación entre Europol, CEPOL, Eurojust, ENISA; Agencia Europea de Defensa y Centro de Ciberdelincuencia. Clara fortaleza, dada las numerosas agencias de las que dispone la UE, el punto positivo radica en el compartir mayor información y recursos para lograr un ciberespacio más seguro y controlado.
- Estrategia de Ciberseguridad bajo el paraguas de la PCSD: mejora de las sinergias entre los enfoques civil y militar para la protección de ciberactivos críticos. Dota a la Estrategia de más peso y más capacidad de acción en actividades de alerta temprana, evaluación de riesgos, respuesta a incidentes, etc.
- Fomento del desarrollo de recursos industriales y tecnológicos de ciberseguridad: cuanto menos dependiente sea Europa del exterior, más podrá controlar su ciberespacio.
- Intercambio y transparencia de información sobre infraestructuras críticas: se intensifica la coordinación de políticas y el intercambio de información a través de

redes de protección de infraestructuras críticas de información, tales como la red Meridian, así como la cooperación entre las autoridades competentes en materia de SRI y otras autoridades.

- El ciberespacio bajo la Política Exterior: Bruselas cooperará, en la medida de sus posibilidades, con organizaciones internacional (ONU, OTAN, OSCE, UA, ASEAN, OEA, OCDE) y realizará acuerdos a nivel bilateral, en especial con EE.UU.

### **3.3.6 Debilidades de la estrategia de ciberseguridad de la UE: un documento alejado de la realidad**

En el otro lado de la balanza, nos encontramos con las debilidades del documento, pues presenta errores de enfoque y propuestas demasiado amplias y optimistas para la realidad a la que la UE se enfrenta. Veamos cuáles son las más importantes:

- Ausencia de una supervisión europea centralizada: Bruselas da total importancia al papel de los Estados y evade la responsabilidad de ejercer como órgano supervisor supranacional en materia de ciberseguridad.
- Voluntariedad de las medidas: la Estrategia está llena de ideas que dependen de la voluntariedad de los países miembros, organizaciones y terceros países. No hay una obligatoriedad por parte de la Comisión de acatar determinadas medidas que, de ser forzosas, aumentarían exponencialmente la efectividad de la Estrategia.
- La ciberdelincuencia, más rápida que la UE: los procesos decisorios de la UE y las medidas que se toman en Bruselas relativas a las políticas a seguir continúan siendo más lentas que la ciberdelincuencia en sí misma. La organización debe agilizar trámites y enfrentarse a sus principales problemas: la coordinación y la homogeneización legislativa.
- Países que no ratifican: no todos los países miembros han ratificado, por ejemplo, el Convenio sobre Ciberdelincuencia de Consejo de Europa. En cuanto a la Estrategia, hay países con mayor nivel de compromiso que otros, más recelosos de su información.
- Necesidad de unidades más especializadas: no todos los Estados miembro de la UE disponen de capacidad operativa necesaria para combatir la ciberdelincuencia con eficacia, por ello la Estrategia debería incluir medidas concretas para aquellos países que más vulnerables y con menos recursos.

- UE en contra de nuevos instrumentos jurídicos internacionales: la UE no defiende la creación de nuevos instrumentos jurídicos internacionales para abordar las cuestiones relacionadas con el ciberespacio, hecho que merma la ciberseguridad de toda la UE a largo plazo.
- Excesiva confianza en el sector privado: Bruselas declara su voluntad de cooperación con las empresas privadas, pero delega demasiada responsabilidad en las mismas, exigiéndoles garantías de seguridad en toda la cadena de producción – desde el desarrollo hasta su venta-.
- Transparencia entre el sector privado y Estados y organizaciones internacionales: el nivel de información que se comparte solo lo saben los propios Estados y organizaciones internacionales, de esta manera la UE no puede realizar una verdadera política de ciberseguridad adecuada a las necesidades.

### **3.3.7 Estrategia de ciberseguridad de EE.UU: anticipación a la amenaza**

#### **Aspectos más importantes de la Estrategia de Ciberseguridad de EE.UU**

EE.UU es un actor internacional que aborda la ciberseguridad como prioritaria. Al igual que la UE, ha aumentado paulatinamente sus recursos hasta llegar a la que es, sin duda, una firme estrategia de ciberseguridad. Realizaremos, por tanto, una descripción de la estrategia actual y posteriormente una comparativa con la estrategia comunitaria.

Tras la implementación de medidas severas en ciberseguridad y ciberdefensa a lo largo de los últimos años, la administración Obama continuó su línea de acción el 14 de julio de 2011 con la publicación de la Estrategia para el Ciberespacio del Departamento de Defensa<sup>360</sup>. En él podemos observar<sup>361</sup> cómo se contextualiza el fenómeno y se hace hincapié en la vulnerabilidad de EE.UU, y la alta dependencia de sectores como la energía, defensa, comercio, etc. de los sistemas de información e Internet. EE.UU afronta de una manera económica, más que la UE, los perjuicios que un ciberataque puede causar a su país, en especial a su economía e imagen exterior como actor internacional relevante.

En la estrategia identificamos las siguientes, respondiendo a la identificación igualmente

---

<sup>360</sup>Estrategia del Departamento de Defensa para operar en el ciberespacio, entrada en vigor en julio de 2011.

<sup>361</sup>El documento es una versión del oficial con carácter clasificado.

realizada por González<sup>362</sup>:

- Iniciativa estratégica 1: se delega lo relacionado con el ciberespacio a Mando Cibernético (USCYBERCOM) pues entiende que el ciberespacio es un nuevo campo de operaciones que requiere de preparación y entrenamiento para afrontarlo. USCYBERCOM se capacita para gestionar los peligros propios de la Red, puede realizar capacidades integradas a través del trabajo vinculado con otros organismos y servicios. Esta iniciativa está íntimamente relacionada con la Seguridad Doméstica, pues el comandante del USCYBERCOM es a su vez director de la Agencia Nacional para la Seguridad, por lo que ambos puestos quedan íntimamente ligados y ligadas también están las acciones de ambos centros. La presente iniciativa comprende además grupos expertos en ciberguerra en las maniobras llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas americanas.
- Iniciativa estratégica 2: el manejo de novedosos conceptos operativos para defender la Red y los sistemas vulnerables. Se incluye la idea de “ciberhigiene” que implica evitar los descuidos que comenten desarrolladores, administradores y consumidores. Se incluye también en la Iniciativa número 2 la remodelación de los sistemas de control y estructuras para facilitar las labores de reconocimiento, estudio y solución de las amenazas.
- Iniciativa estratégica 3: coordinación entre las diferentes agencias estatales con el Departamento de Defensa y el sector privado. EE.UU conoce sus debilidades, que derivan en gran parte de la dependencia del sector privado en las TIC, desde proveedores de servicios, logística, software...por ello la coordinación es la piedra angular de la prevención. La Estrategia busca colaborar con especial atención al Departamento de *Homeland Security* para evitar, además, la duplicación de funciones y el gasto público. En lo referente al sector privado, el documento pide colaboración concreta con la industria de defensa para salvaguardar aquellos datos que puedan perjudicar la seguridad nacional.
- Iniciativa estratégica 4: colaboración con gobiernos aliados de EE.UU a través del Departamento de Defensa. Obama declara su buena voluntad para diseñar y fomentar normas a nivel internacional para el ciberespacio y pasen por la seguridad, libertad e interoperabilidad.

---

<sup>362</sup>GONZÁLEZ, C.E.: ‘Estrategias internacionales para el ciberespacio: El Ciberespacio. Nuevo escenario de confrontación’, *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional*, Ministerio de Defensa, 2012, pp. 104-106.

- Iniciativa estratégica 5: potenciación de la creatividad y calidad del personal trabajador del Gobierno de EE.UU, como del personal del sector privado, para asegurar la valía e idoneidad del personal dedicados a las nuevas tecnologías, redes, etc.

Por otra parte, la Administración Obama ha adoptado este año una estrategia de defensa de infraestructuras críticas contra ataques cibernéticos<sup>363</sup>. Dicho documento permite a empresas privadas disponer de información sobre potenciales amenazas hacia el país o sus intereses comerciales. Este último paso es determinante en el panorama de ciberseguridad global. EE.UU ha avanzado posiciones debido a los recientes ciberataques. Pese a todo, la Estrategia estadounidense<sup>364</sup> está lejos de ser un documento completo. Encontramos carencias importantes como las relacionadas con las acciones disuasivas y ofensivas, pero la conclusión que se extrae de la publicación es que EE.UU interpreta la ciberseguridad como una amenaza clara y de vital importancia, muy por encima de las preocupaciones de Bruselas. La Administración Obama “militariza” la ciberseguridad, y la aborda como un nuevo escenario de confrontación al que se le deben aplicar las líneas de acción de los demás escenarios.

### **Convergencias y divergencias entre la política de ciberseguridad de EE.UU y la UE**

Nos encontramos en un momento en el que el sistema internacional está cambiando a un ritmo vertiginoso, la eternas potencias está siendo desplazadas por actores internacionales emergentes que están modificando la estructura del sistema y la dinámica del resto de actores internacionales. Las amenazas son crecientes y los mecanismos de defensa tienen que adaptarse al ciberespacio. Dentro de este contexto, la UE siempre ha considerado a EE.UU como su aliado histórico y línea a seguir en numerosas políticas a nivel interno y externo. En el mundo de la ciberseguridad no podía ser menos, y estamos siendo testigos de una colaboración entre actores necesaria y poderosa.

Las estrategias entre ambos actores están llenas de diferencias que las separan, pero también comparten varios puntos importantes en común. Si nos remitimos al año 2003 -cuando vio la luz la Estrategia Europea de Seguridad- observamos como no se mencionan los ciberataques como una amenaza real, como señala Marquina<sup>365</sup>. Ya en 2008 la situación cambia

---

<sup>363</sup>Orden Ejecutiva para mejorar la ciberseguridad en infraestructuras críticas, entrada en vigor el 12 de febrero de 2013.

<sup>364</sup>La Estrategia publicada es una versión desclasificada del documento completo, más amplio y preciso.

<sup>365</sup>MARQUINA, A.: ‘Global Challenges and Threats: European and US Approaches’, *UNISCI Discussion Papers*, 2010, pp. 143-147.

y Bruselas decide hacer mención al fenómeno de la ciberseguridad, que ya describe como un peligro que puede afectar tanto a los sistemas de comunicación del sector público y privado, tanto comunitarios como de los Países miembros. Se cambia por tanto la mentalidad, y Bruselas diseña en 2009 una estrategia que se basa en: prevención; detección y respuesta; recuperación y mitigación; cooperación internacional y defensa de las infraestructuras críticas. Tras posteriores decisiones, llegamos hasta la nueva Estrategia de Ciberdefensa que centra la presente comunicación.

Por parte de EE.UU, observamos que desde la administración Bush la Agencia Nacional de Seguridad llevaba un serio programa de trabajo en el campo de la ciberseguridad. A medida que pasaron los años se fueron aumentando los esfuerzos hasta que la presente Administración Obama ha centrado su plan de seguridad nacional contando activamente con la ciberseguridad y ciberdefensa. Desde su primer mandato ha incrementado exponencialmente los esfuerzos en estos aspectos, hasta alcanzar el 14 de julio de 2011 la Estrategia para el Ciberespacio del Departamento de Defensa, previamente recogida. En 2013 el líder estadounidense ha dado un paso más hacia la ciberseguridad al firmar una orden ejecutiva que permite que empresas privadas puedan acceder a datos e informaciones de la CIA o el FBI sobre posibles amenazas hacia el país o intereses comerciales de la empresa en cuestión, lo que de facto estrecha la cooperación entre Gobierno y sector privado.

Las diferencias de interpretación del problema entre ambos actores son más que señaladas. EE.UU ha “militarizado” el problema, aborda el ciberespacio como un nuevo espacio de confrontación y está centrando sus esfuerzos en ese nuevo espacio de confrontación<sup>366</sup>. Por su parte, la UE ataja el problema de una forma más cooperativa que militar, es decir, se vale de la colaboración de Países miembros y sector privado para buscar soluciones presentes y futuras en vez de ejercer de órgano supervisor europeo centralizado. EE.UU apoya la promoción de reglas internacionales, pero la UE no está dispuesta a crear normas internacionales, por lo que el nivel de compromiso a largo plazo es menor por parte de Bruselas.

Como puntos convergentes destacamos que los dos documentos recogen los aspectos de detección, respuesta y prevención de ciberataques. Además ambos actores se sirven de la cooperación con terceros países, el sector privado y coordinación con diversas organizaciones. En conjunto, la falta de homogeneidad legislativa, operativa y cooperativa de la UE dificultan

---

<sup>366</sup>GONZÁLEZ, C.E.: *op. cit.*, pp.104-106.

el éxito de su Estrategia de Ciberseguridad, a diferencia de EE.UU, tiene que trabajar con 27 países, hecho que es sustancialmente más complejo y menos operativo que trabajar dentro de un mismo país.

### **3.3.8 Estrategia de ciberdefensa de la OTAN: una prioridad para la alianza**

#### **Aspectos más relevantes de la estrategia de ciberdefensa de la Alianza Atlántica**

La OTAN a lo largo de la pasada década ha ido tomando conciencia de la importancia de trabajar en el campo de la ciberseguridad y la ciberdefensa. Por ello, ha añadido progresivamente estos conceptos a sus estrategias de actuación. La Cumbre de Praga de 2002 fue la primera vez que se introdujeron medidas para salvaguardar información y comunicaciones. A partir de ese año y hasta 2005<sup>367</sup> no hubo grandes avances, hasta que se llega a la propuesta para introducir en el Programa de Defensa contra el Terrorismo la Protección de Infraestructuras, como acertadamente mantiene Pastor Acosta<sup>368</sup>. Comenzamos a ver la importancia creciente que se va concediendo a la protección de infraestructuras críticas. El año siguiente 2006 sale a la luz la Declaración de Riga<sup>369</sup> que aborda los retos en el campo de la seguridad del presente siglo. Conjuntamente, se publica la guía *Comprehensive Political Guidance* que tiene como objetivo marcar una línea de actuación para la organización, centrándose en aspectos como las capacidades, la inteligencia y la planificación y planteada hasta 2020 o más.

La OTAN dio un importante vuelco cuando Estonia sufrió en 2007 un ataque ciberterrorista -supuestamente por Rusia-<sup>370</sup>. Este acto fue el punto de inflexión al ser la primera vez que un país miembro pedía asistencia a causa de un ataque de comunicaciones e información<sup>371</sup>. En el ataque, se vieron afectadas diferentes páginas Web de medios de comunicación, bancos, Ministerios y el propio Parlamento de Estonia.

En el año 2007, la OTAN no disponía de un plan de acción en casos de ciberataque a un

---

<sup>367</sup> Reunión de carácter informal celebrada en Berlín en septiembre de 2005.

<sup>368</sup> PASTOR ACOSTA, O.: 'Seguridad Nacional y Ciberdefensa', Cuadernos de Cátedra, *ISDEFE-UPM*, nº6, 2009. Disponible en: <http://catedraisdefe.etsit.upm.es/wp-content/uploads/2010/07/CUADERNO-N%C2%BA-6.pdf>.

<sup>369</sup> Riga Summit Declaration del 29 de noviembre de 2006.

<sup>370</sup> KABANOV, Y.: 'Information (Cyber-) Security Discourses and Policies in the European Union and Russia: A Comparative Analysis', *Centre for German and European Studies (CGES)*, n. 1, 2014, pp. 24-26. Disponible en: [http://www.zdes.spbu.ru/assets/files/wp/2014/WP\\_2014\\_1%20%20Kabanov.compressed.pdf](http://www.zdes.spbu.ru/assets/files/wp/2014/WP_2014_1%20%20Kabanov.compressed.pdf)

<sup>371</sup> 'Nuevo Concepto de Ciberdefensa de la OTAN', Documento Informativo del *IEEE*, 2011. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2011/DIEEEI09-2011ConceptoCiberdefensaOTAN.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2011/DIEEEI09-2011ConceptoCiberdefensaOTAN.pdf).

estado adherido a la organización, por ello, en el mismo año se decidió diseñar una política de ciberdefensa ajustada a las necesidades. En el mismo año 2007 se concretó el Acuerdo del NC3B<sup>372</sup> que abarcaba recomendaciones para corregir errores en la ciberdefensa, el soporte en el desarrollo del Concepto de Ciberdefensa de la OTAN y el soporte de EWG (*Executive Working Group*) en el desarrollo de la “Política de Ciberdefensa”<sup>373</sup>.

Después del ciberataque a Letonia se produjeron otros como el de Lituania y Georgia en julio de 2008, el de Kirguistán en enero de 2009 y ahora contra EE.UU. En todos ellos se observa la rápida evolución de este fenómeno, por lo que tras cada ataque que se produce queda más patente la peligrosidad de la situación a la que nos enfrentamos. Llegamos ya a la Cumbre de Bucarest de 2008, que fue un punto de inflexión en el que se comenzó a trabajar en la ciberseguridad. En esta cumbre la OTAN se tuvo que enfrentar a un difícil reto, pues tendría que desarrollar un plan que tuviese en cuenta a los países miembros, a la organización en sí y a la transparencia y trabajo conjunto entre países miembros y organización<sup>374</sup>. Los problemas que se encontraron en el camino derivan de las diferentes medidas que adoptan los países miembros a la hora de proteger sus infraestructuras críticas y la disparidad en la armonización de medidas sobre un mismo problema. En el año 2008 la OTAN aprueba su Política de Seguridad en Ciberdefensa<sup>375</sup> y el Acuerdo sobre el Concepto de Ciberdefensa de la OTAN *Nato Cyber Defence Concept*. Ya en el año 2011 los ministros de defensa de la OTAN aprobaron en junio una revisión de la Política de Ciberdefensa -que implicaba una fuerte visión de compromiso en la Alianza-<sup>376</sup>. La revisión de dicha Política, apunta Caro, es conjunta

---

<sup>372</sup> Acuerdo del NC3B de 7 y 8 de noviembre de 2007.

<sup>373</sup> NC3B: Comité OTAN de consulta, mando y control (Consultation Command and Control Board, NC3B) Es el órgano superior encargado de los asuntos relativos a consultas, mando y control (C3) y a los Sistemas de Información y Comunicaciones (CIS) en la OTAN. Cuenta con dos agencias encargadas de ejecutar sus directrices: - NC3A encargada del planeamiento, integración de sistemas, ingeniería de sistemas, apoyo técnico, control de configuración para sistemas e instalaciones C3, y adquisiciones. - NACOSA (NATO CIS Operating and Support Agency), se ocupa del funcionamiento de sistemas de comunicación e información. La NC3A establece con cada empresa interesada -normalmente del sector de la electrónica, las telecomunicaciones y la informática- un acuerdo marco que contempla las condiciones que regirán las relaciones comerciales entre ambas. Estos acuerdos se conocen con el nombre de “Basic Ordering Agreement” (BOA), y son aplicables siempre que los productos o servicios a adquirir no sobrepasen una determinada cantidad en cuyo caso habría de atenderse a otro procedimiento que también mencionaremos. En el caso de España, se cuenta con un National Technical Expert (NATEX) en la Agencia NC3A que, dependiendo del miembro español del Comité NC3B, representa los intereses españoles en esta Agencia. Al NC3B pertenece el jefe de la División CIS del EMACON, representado en el Cuartel General de la OTAN por el consejero de NC3 de la Delegación de España.

<sup>374</sup> Esta cumbre sirvió además para la publicación del “Papel de la OTAN en la Seguridad del Sector Energético”, en abril de 2008.

<sup>375</sup> NATO *Cyber Defence Concept*, enero de 2008.

<sup>376</sup> NATO, *Cyber attacks continue to pose a real threat to NATO and cyber defence will continue to be a core capability of the Alliance*, 2013. Disponible en:



a un Plan de Acción en el que se pormenorizan las tareas y actividades concretas para las estructuras de la OTAN y las capacidades de defensa de sus aliados<sup>377</sup>. La revisión comprende cumplir con los propios objetivos de la OTAN, que son la gestión de crisis y defensa colectiva, salvaguardar la integridad y buen uso de los sistemas de información pero sobre todo el resguardar los sistemas de comunicación e información (CIS).

La Organización plantea en este documento mejorar la planificación y la respuesta, incidiendo en la coordinación y en el desarrollo de capacidades ante la posibilidad de un ciberataque, por lo en sus misiones contará con acciones en ciberdefensa.

La OTAN centra sus líneas de actuación en:

- Prevención: que se consigue mediante preparación y disminuyendo el peligro de suspensiones
- Resiliencia: favorece el restablecimiento
- No duplicación

La revisión de la política da mayor importancia a la ciberdefensa en el seno de la OTAN y se centra en la prevención de los ciberataques y en la resiliencia. Se acordaron modificaciones que comprenden la protección centralizada de todas las estructuras de la OTAN, acordes a los nuevos requerimientos de la ciberseguridad. Además, las modificaciones incluyen la integración de la ciberdefensa en la *NATO's Defence Planning Process*. Mejora a su vez el marco de cómo la OTAN ayudará a sus aliados –previa petición- en sus pasos a la ciberdefensa y para lograr conjuntamente algo clave en la ciberseguridad internacional: colaboración, intercambio de información, e interoperabilidad<sup>378</sup>. También son necesarias unas condiciones mínimas para los sistemas nacionales de información y niveles mínimos también de ciberdefensa para rebajar las debilidades de las infraestructuras críticas. La revisión de la política de ciberdefensa de la OTAN resalta los principios de la cooperación entre terceros países, organizaciones internacionales, el sector privado y académico. Nos fijamos aquí que el campo de la ciberdefensa se inserta completamente en los planes de la OTAN: en defensa colectiva, estructuras de la organización y gestión de crisis. Todas las acciones de la OTAN y sus aliados cuentan con el respaldo del Centro de Excelencia OTAN de Ciberdefensa

---

[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_78170.htm?bInSublanguage=true&selectedLocale=en&submit.x=7&submit.y=7&submit=select](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_78170.htm?bInSublanguage=true&selectedLocale=en&submit.x=7&submit.y=7&submit=select).

<sup>377</sup>CARO, A.: 'La nueva política de ciberdefensa de la OTAN', *Documento Informativo Instituto Español de Estudios de Defensa*, 2011.

<sup>378</sup>Condiciones todas ellas bajo los standards de la OTAN.

Cooperativa<sup>379</sup>.

El nuevo concepto estratégico de la OTAN incluye la ciberdefensa pero la aborda de una forma inteligente, pues se reserva la opción a actuar según el tipo de crisis relacionada con el ciberespacio a la que se refiera. El concepto estratégico señala a su vez la inclusión del aspecto cibernético en la gestión de crisis<sup>380</sup>. La Alianza facilitará ayuda coordinada a sus miembros en caso de un ciberataque y para ello perfeccionará los mecanismos de compartición de información, concienciación y alerta temprana, entre otros. El Consejo de la OTAN se sirve del Comité de Planificación y Política de Defensa, que se apoya a su vez en el Comité de Gestión de Ciberdefensa y que dependerá del NCIR (*Nato Computer Incident Response Capability*).

### **Colaboración de la OTAN con otras organizaciones**

La OTAN colabora con otras organizaciones internacionales –aunque no a modo de brazo armado- como Naciones Unidas, la UE, la Unión Africana o la Liga Árabe, como señala Arteaga<sup>381</sup>. Que han quedado patentes, por ejemplo, en los ejercicios como los *Cyber Coalition* 2001 junto con Suecia, Finlandia y observadores de Australia, Nueva Zelanda y la UE. Los efectos de la cooperación y de los ejercicios conjuntos son la herramienta perfecta para perfeccionar la estrategia de la Alianza.

### **La UE y la OTAN dentro de la Estrategia de Ciberseguridad**

La UE declara en la nueva Estrategia de Ciberseguridad de 2013 que está dispuesta a cooperar y colaborar lo máximo posible con socios internacionales, entre ellos la OTAN. El documento sostiene que desde Bruselas se trabajará para evitar la duplicidad de acciones entre las dos organizaciones, de tal forma que en vez de solaparse aúnen sus esfuerzos para incrementar la resiliencia de infraestructuras críticas públicas, de defensa y de información de las que dependen los miembros de ambas organizaciones.

### **3.3.9 Conclusiones**

El análisis de la Estrategia de Ciberseguridad de la UE nos ha llevado hasta una serie de

---

<sup>379</sup>Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, CCDCOE ubicado en Tallín.

<sup>380</sup>CARO, A.: *op.cit.* Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2011/DIEEEI37-2011LaPoliticaCiberdefensaOTAN.MJCaro.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2011/DIEEEI37-2011LaPoliticaCiberdefensaOTAN.MJCaro.pdf).

<sup>381</sup>ARTEAGA, F.: ‘Guía para la cumbre de la OTAN en Chicago del 20-21 de mayo de 2012’, *Real Instituto Elcano*, 2012. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano/es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/ari38-2012](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano/es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari38-2012).

conclusiones que recopilaremos a continuación:

La UE ha iniciado en 2013 el camino hacia la ciberdefensa, de manera tardía y empujada por el débil ciberespacio comunitario. La problemática a la que se enfrenta es compleja y depende de muchos factores; la organización arrastra la más significativa de sus debilidades: la dispersión de responsabilidades y la descoordinación entre agencias y Estados miembro. El ciberespacio europeo necesita de una instancia superior con capacidad de compromiso para tomar decisiones que comprometan lo máximo posible a los Estados, pero la UE no quiere ejercer como órgano superior.

La ciberseguridad requiere un enfoque multidisciplinar –no solo tecnológico-, los fabricantes y suministradores de servicios necesitan más incentivos que los que los Estados miembro y la UE les pueden ofrecer. Necesitan integrar mayor seguridad en sus productos y sus protocolos, manteniendo la competitividad. Los usuarios, por su parte, deben concienciarse más aún del riesgo implícito de un uso poco prudente de la red. Bruselas debe ser el catalizador de estos cambios y ajustarse a las necesidades del sistema actualizando sus estrategias al respecto.

La Estrategia de Ciberseguridad de la UE ante un conflicto armado en el ciberespacio aboga por aplicar el Derecho humanitario internacional y, si fuese necesario, el Derecho internacional en materia de derechos humanos. Ergo no defiende la creación de nuevos instrumentos jurídicos internacionales para manejar y solucionar las cuestiones que tengan que ver con el mundo del ciberespacio, lo que a efectos prácticos disminuye la capacidad de la organización de imponerse como actor global internacional fuerte.

Las agencias de la UE (Europol, Eurojust, Agencia Europea de Defensa, ENISA, Centro de Ciberdelincuencia) son una máquina diseñada para aumentar la seguridad en la UE, pero a pesar de realizar labores excelentes, tiene muy limitados sus ámbitos de actuación, por lo que desde Bruselas se debe trabajar más en aumentar la operatividad y responsabilidades de compromiso con los Estados miembro y demás actores internacionales.

La estrategia reconoce que se observan lagunas en lo referente a las capacidades nacionales y la coordinación ante incidentes transnacionales, la preparación y participación con el sector privado. Los Estados miembro desempeñan un papel crucial en la ciberseguridad, la estrategia que entronca la presente comunicación dota de altas funciones a los Estados miembro: confía en ellos la responsabilidad para colaborar con el sector privado, diseñar e

implantar políticas de ciberseguridad e incrementar la seguridad en sus TIC. La UE anima, soporta y apoya estas decisiones, pero no ejerce de líder y no dispone de leyes comunes para obligar a ejercerlas.

Los crímenes que se producen en el ciberespacio y las técnicas que emplean los criminales van años luz más deprisa que los mecanismos comunitarios, el diseño de la UE no le permite seguir el mismo ritmo que actores como EE.UU, por ejemplo, que pueden adoptar medidas legales en menos tiempo –y más adaptadas a las circunstancias- que Bruselas.

La UE se muestra especialmente acertada en cooperar con otros actores, la Estrategia de Ciberseguridad confía en los frutos de esa cooperación y en los valores democráticos que las fundamentan. Tanto la Alta Representante como la Comisión muestran la actitud necesaria para entablar relaciones y que tanto sector público como sector público como privado se beneficien de los resultados de dicha cooperación.

A nivel tecnológico, la dependencia exterior sigue siendo alta. La Estrategia también recoge este aspecto, aunque se establece como de los más difíciles, pues el mercado sigue inundado por tecnología de fuera de la UE.

En definitiva, la activación de la UE de nuevos documentos comunitarios supone un paso adelante. La visión es positiva, pues con la buena voluntad de la organización, la experiencia y las herramientas de las que la UE dispone, Europa está más preparada para el complejo y multipolar ciberespacio actual. Sin embargo, todas las políticas comunitarias son mejorables, pero desde Bruselas se ha trazado una línea de acción en ciberseguridad, y va en la dirección correcta.

**CAPÍTULO IV:**  
**PROTEGER: MEDIDAS DE BLINDAJE Y SALVAGUARDA POR PARTE DE LA**  
**UE Y SUS ESTADOS MIEMBRO**

#### **4.1. Protección de infraestructuras susceptibles de ataques terroristas**

Tras los atentados del 11 de septiembre la Comisión Europea consideró prioritario fortalecer la seguridad en las denominadas infraestructuras críticas, susceptibles de ser víctima de un atentado terrorista. Dichas infraestructuras suponen un peligro a nivel no solo nacional, sino internacional, y demuestran la codependencia y vinculación de seguridad entre los Estados miembro.

La UE realiza una amplia y poco concreta definición de infraestructuras críticas europeas, que define como aquellas construcciones críticas designadas de mayor importancia para la Comunidad y cuya interrupción o destrucción afecte a dos o más Estados miembro, o a un solo Estado miembro, si la infraestructura crítica está situada en otro Estado miembro. Esta definición circunscribe los efectos transfronterizos resultantes de interdependencias entre infraestructuras interconectadas en varios sectores.

El procedimiento para identificar y designar infraestructuras críticas europeas (ICE) y el enfoque común para la evaluación de las necesidades de mejorar la protección de tales infraestructuras se establece mediante una Directiva comunitaria. Se crean, por tanto, unos mínimos a nivel europeo en el establecimiento de este tipo de construcciones, con la consecuencia homogeneización primera, aunque gran parte de la acción y protección de las infraestructuras recaerá en los Estados miembro<sup>382</sup>. Para elevar el nivel de control, sería necesario por tanto, y dadas la situación de dependencia de seguridad entre Estados miembro en determinados campos, una UE líder, capacitada de herramientas de acción suficientes que se valgan de medidas comunitarias junto con nacionales.

Por su parte, el primer documento en recoger el alto valor que supone la seguridad e integridad de las infraestructuras críticas es la Directiva COM/2004/0698, “Prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas” del año 2004, que aborda particularmente las infraestructuras críticas y donde ya se establecen una batería de objetivos primarios de carácter

---

<sup>382</sup>CRESCENZI, R.: ‘Infrastructure and regional growth in the European Union’, *Papers in Regional Science*, vol. 91, nº 3, 2013, pp. 487-513. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1435-5957.2012.00439.x/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>

básico para gestionar un atentado terrorista, además de estipular medidas mínimas para prevenir un ataque de esta naturaleza. En el presente documento se puede identificar la carencia y escasa colaboración entre sector privado, parlamentos nacionales, sector civil, con especial incidencia en el sector público y privado<sup>383</sup>. Se observa, por tanto, que la protección de las infraestructuras críticas ante un atentado terrorista pasa por la colaboración del sector público y privado, aspecto en el cual la UE no dispone de medidas de alto compromiso en la Directiva de 2004, ni a corto ni a medio plazo. Se demuestra un contexto débil en lo referente a la UE, más allá de sus intenciones como organización supranacional.

El documento se conforma como nexo de unión y foro de medidas bajo el ánimo de distribuir, acomodar y homogeneizar las vías de comunicación entre las entidades concernientes, pero sin declarar de qué manera y a través de qué documentación comunitaria vinculante llevarlo a cabo. Por tanto, la Directiva “Prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas” de 2004 ha generado un bajo nivel de adopción, cooperación y obligatoriedad. Sería necesaria mayor concreción en las medidas, ajuste de plazos y documentación más sólida y vinculante.

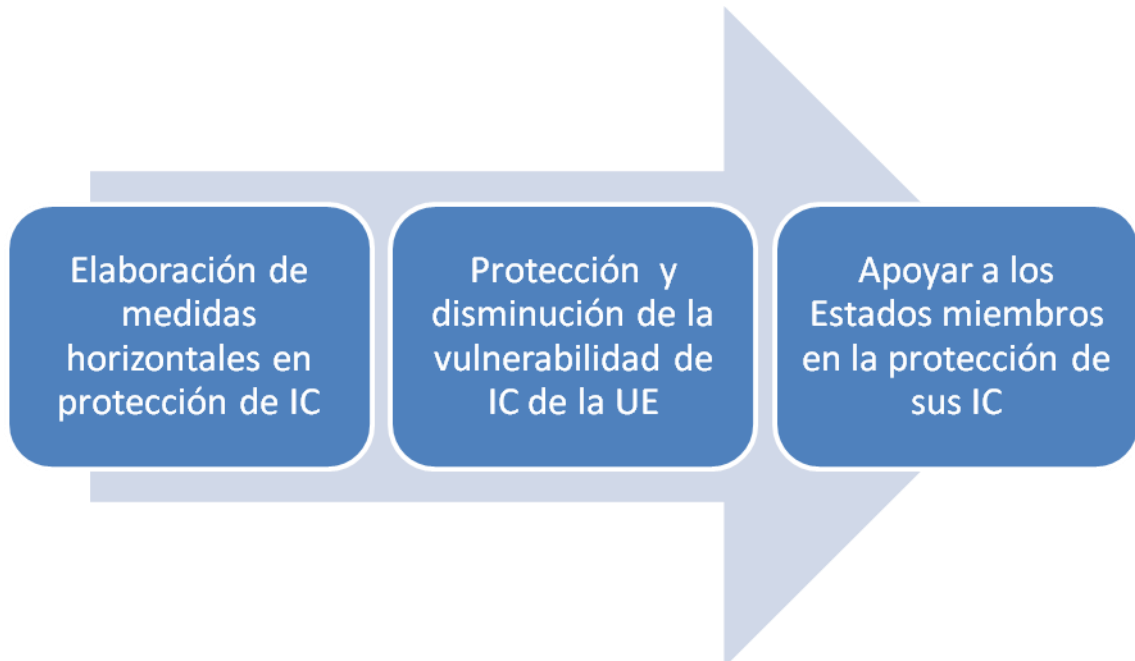
Un documento similar a la Directiva sobre prevención, preparación y respuesta es la Comunicación COM/2004/0701, titulada “Lucha contra el terrorismo: preparación y gestión de las consecuencias”, documento demasiado teórico, poco preciso y de escasa novedad. La UE continúa con dicha Comunicación la línea de colaboración con agencias y actores, pero aporta positivamente la creación de un Centro de Control e Información, para gestionar y controlar las operaciones de ayuda y soporte<sup>384</sup>. En definitiva, se ofrecen una serie de medidas y propuestas que cubren también la protección de infraestructuras críticas en caso de atentado. La esfera negativa de dicha Comunicación es que carece de relevancia y validez, pues no explica los pasos primordiales a seguir de forma específica y adecuada a cada Estado miembro, aspecto que no ataja la situación con concreción y ajuste a la infraestructura crítica referida. Sería preciso mejorar la estructuración y la distribución de funciones a cada actor interviniente.

---

<sup>383</sup>RÜBBELKEA, D.: ‘Impacts of climate change on European critical infrastructures: The case of the power sector’, *Environmental Science & Policy*, vol. 14, nº1, 2011, pp. 53-63. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901110001371>.

<sup>384</sup>La Comunicación propone también el empleo de expertos en gestión de atentados junto con la formación de personal específico para atentados terroristas.

**Figura 10: Plan de Acción del Programa de protección de Infraestructuras críticas (PEPIC)**



Fuente: elaboración propia<sup>385</sup>.

#### **4.2 Principios de Programa de Protección de Infraestructuras Críticas (PEPIC)**

La protección de infraestructuras críticas se plantea para la UE desde una perspectiva global, más concreta y desde un punto de vista más operativo en la Comunicación de la Comisión sobre un Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas (PEPIC), de 12 de diciembre de 2006. Para llevar a cabo la protección de las infraestructuras críticas, la UE parte de una batería de principios fundamentales que rigen la aplicación del Programa de Protección de Infraestructuras Críticas (PEPIC) según la regulación comunitaria<sup>386</sup>, y donde se observa una UE que aboga acertadamente por la solidaridad y subsidiariedad, para promover una UE más colaborativa y con objetivos comunes.

Los esfuerzos de la Comisión en el campo de la protección de infraestructuras críticas (PIC) se centran en las infraestructuras críticas desde un punto de vista europeo, en vez de nacional o regional<sup>387</sup>. Aunque se centre en las infraestructuras críticas europeas, la Comisión,

<sup>385</sup>IC, siglas correspondientes a “infraestructuras críticas”.

<sup>386</sup>Proyecto de la Comisión que propone un Programa Europeo para la Protección de las Infraestructuras Críticas.

<sup>387</sup>TRUCCO, P.: ‘Dynamic functional modelling of vulnerability and interoperability of Critical Infrastructures’, *Reliability Engineering & System Safety*, vol. 105, 2012, pp. 51-63. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0951832011002663>.

a petición de los Estados miembro y teniendo debidamente en cuenta las competencias comunitarias existentes y los recursos disponibles, presta apoyo a los Estados miembro en lo que respecta a las infraestructuras críticas nacionales; en la práctica, los Estados miembro no se acogen a las medidas comunitarias y optan por aplicar medidas nacionales, más allá del apoyo de Bruselas, con su consecuente desprotección de cara a sí mismos y su seguridad nacional.

El PEPIC modela acciones dirigidas a la duplicación de esfuerzos existentes, ya sea a nivel comunitario, nacional o regional. Por lo tanto, el PEPIC se entiende más como una herramienta de cooperación y de apoyo a medidas sectoriales existentes que como herramienta novedosa y directora de las demás acciones de cada Estado miembro. Dichas medidas sectoriales son cambiantes y no están bien definidas por los Estados miembro de cara la UE, otro de los claros errores que identificamos en el campo de la protección de este tipo de infraestructuras.

La UE entiende el PEPIC como un programa estrictamente confidencial, a través del cual se clasificará debidamente la información sobre protección de infraestructuras críticas (IPIC) y sólo se concederá acceso a los datos en caso necesario. El intercambio de información sobre infraestructuras críticas se desarrolla en un entorno de confianza y seguridad, pese a ello, no se establece por parte de las partes implicadas toda la información pertinente que se debería aportar para realizar un plan coherente, funcional y operativo. De la misma forma, el valor y la seguridad que aporta la UE para proteger datos tan sensibles como los referentes a las infraestructuras críticas se pierde al no poder lograr un ambiente fluido de compartio y transferencia de datos favorable tanto a los Estados miembro como la UE.

La organización europea ofrece en su PEPIC una actitud colaborativa –pero no así suficiente-, de cooperación con los demás agentes implicados, ofreciendo la oportunidad de actuar y desarrollar medidas acordes o presentes en el PEPIC. A efectos prácticos, dicha cooperación se produce con dueños/operadores de infraestructuras críticas consideradas ICE y autoridades públicas, así como otros órganos pertinentes, procurando estrechar relaciones entre responsables nacionales de infraestructuras críticas con la propia UE. Este nivel de cooperación es a todas luces asimétrico y se detecta insuficiente interés por la empresa privada así como por algunas infraestructuras críticas del sector público, con lo cual no se forjan unos mínimos básicos de trabajo para garantizar la seguridad de infraestructuras críticas. Comprobamos de la misma forma que es crucial la transparencia de información entre los actores interesados,



transparencia que tampoco se certifica y se pauta desde el inicio de las relaciones de acción y colaboración entre los actores implicados<sup>388</sup>.

Uno de los principios de actuación de la UE en este campo nace de la proporcionalidad, puesto que las medidas sólo se propondrán cuando se haya identificado una necesidad tras un análisis de los fallos de seguridad existentes y serán proporcionales al nivel de riesgo y al tipo de amenaza de cada caso. Para llevar a cabo dichas medidas sería necesario desarrollar un plan previo a los análisis de fallos, cuanto menor es la información y menores vectores dispone la UE menos exactos son los análisis de fallos, por lo que encontramos de nuevo el fallo de la transparencia entre organización y demás actores.

La UE baraja de la misma forma en acción a través del planteamiento por sectores, dado que son varios los sectores que disponen de experiencia concreta, de práctica y de las necesidades en materia de PIC. Por su parte, el Plan de Protección de Infraestructuras Críticas se desarrolla sector por sector y trabaja según una lista acordada de sectores de PIC<sup>389</sup>. La especialización es clave para conseguir un plan adecuado, por lo que inferimos que cuanto más elevada sea la puntualización mayor es la determinación de las herramientas precisas aplicables a cada circunstancia y caso.

### **Marco y plan de acción del Programa europeo de infraestructuras críticas**

El marco del Programa de Infraestructuras Críticas sustenta su funcionamiento desde una perspectiva multimodal, y basada en varias pautas<sup>390</sup>. La primera de ellas entronca con la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas a través de un planteamiento común. Asimismo, la UE se sirve de varios campos de acción y líneas de actividad que se traducen a través de la formulación de un plan de acción del PEPIC, una Red de información sobre alertas en infraestructuras críticas (CIWIN), el empleo de grupos de expertos en PIC a nivel de la UE, vías para traspasar información sobre PIC y la identificación y análisis de interdependencias. Esta visión abarca mayoritariamente la propia gestión de información de

---

<sup>388</sup>KAUFMANN, H.: 'A structural design for a pan-European early warning system for critical infrastructures', *Elektrotechnik und Informationstechnik*, vol. 132, nº 2, 2015, pp. 117-121. [Disponible en: http://link.springer.com/article/10.1007/s00502-015-0286-5#page-1](http://link.springer.com/article/10.1007/s00502-015-0286-5#page-1).

<sup>389</sup>POLJANŠEK, K.: 'Seismic risk assessment of interdependent critical infrastructure systems: The case of European gas and electricity networks', *Earthquake Engineering & Structural Dynamics*, Earthquake Engineering & Structural Dynamics, vol. 41, nº 1, 2012, pp. 61-79. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/eqe.1118/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>.

<sup>390</sup>Comunicación de la Comisión de 12 de diciembre de 2006 sobre un Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas [COM (2006) 786 final – Diario Oficial C 126 de 7 de junio de 2007], p. 3.

las infraestructuras críticas, en detrimento de la actuación en el terreno tras un atentado y la verdadera gestión de las consecuencias de un ataque contra una infraestructura crítica.

La UE carece de la posibilidad de incrementar su protagonismo debido a la falta de un mecanismo a escala comunitaria que sirva de plataforma estratégica de coordinación y cooperación, que asuma las funciones generales del PEPIC así como las acciones sectoriales concretas. En respuesta a esta carencia, se diseña un grupo de contacto de PIC que aglutina los puntos de contacto de PIC de cada Estado miembro y estará presidido por la Comisión. El nacimiento de este grupo de contacto se interpreta como una iniciativa que cubre la necesidad de interconexión entre actores pero a muy bajo nivel operativo debido al bajo compromiso de los participantes. Por su parte, cada Estado miembro deberá designar un punto de contacto que coordine los temas relativos a la protección de infraestructuras críticas en el Estado miembro y con otros Estados miembro, con el Consejo y con la Comisión. La designación del punto del contacto de PIC no impedirá que otras autoridades del Estado miembro intervengan en cuestiones de PIC, hecho que da mayor diversidad de control pero ralentiza el proceso además de dividir las responsabilidades.

La gestión de la protección de infraestructuras críticas adolece de un problema de base que es la duplicidad de funciones entre actores. Como medida para homogeneizar y aunar esfuerzos se crea la Red de información sobre alertas en infraestructuras críticas (CIWIN), nacida a partir de una propuesta separada de la Comisión. Sirve de plataforma para el intercambio de buenas prácticas de forma segura<sup>391</sup> y facilita el traspaso de información entre Estados miembro desde datos generales sobre infraestructuras críticas, vulnerabilidades, buenas prácticas, etc. En definitiva, una base de datos y un foro para infraestructuras críticas. El error más grave del sistema parte desde su origen, pues se erige como voluntario, no sometido a ningún patrón mínimo vinculante, por lo que lo que merma en un alto porcentaje la información disponible a nivel comunitario sobre infraestructuras críticas<sup>392</sup>.

El plan de acción del PEPIC se evidencia como un gestor de las actividades del Programa de protección de infraestructuras críticas y se focaliza en determinar las actividades que deben realizarse junto con los plazos correspondientes. Se averigua que el plan de acción del PEPIC

---

<sup>391</sup>Propuesta de decisión del Consejo de 27 de octubre de 2008 relativa a una Red de información sobre alertas en infraestructuras críticas (CIWIN) [COM(2008) 676 final – no publicada en el Diario Oficial].

<sup>392</sup>La CIWIN es complementaria de las redes existentes y también puede servir como plataforma opcional para el intercambio de alertas rápidas vinculada al sistema ARGUS de la Comisión, donde se cae en la amplia cantidad de información no consecuentemente empleada por todos los Estados miembros y no corregida y aplicada en un alto grado de eficacia.

organiza las actividades relacionadas con la protección de infraestructuras críticas en torno a tres líneas de actividad, que basculan entre la poca concreción operativa, pese al claro establecimiento teórico que presenta.

En líneas generales, el planteamiento comunitario<sup>393</sup> es acertado, pues aborda aspectos estratégicos a nivel global y, más concreto, por sectores, pero la actividad con los Estados miembro es escasa, pues éstos observan a la UE como un instrumento vasallo de sus instrumentos nacionales, y emplean sus mecanismos propios que complementan con los comunitarios, siempre en segundo lugar.

### **Grupos de expertos**

El diálogo con los interesados es crucial para mejorar la protección de las infraestructuras críticas de la UE. Con objeto de subsanar este dialogo entre especialistas se ha creado un grupo de expertos en PIC a nivel comunitario para abordar aspectos claramente definidos y propiciar el diálogo público. La UE actúa con idoneidad puesto que las funciones de los grupos de expertos en PIC varían dependiendo de los sectores de las IC y de las peculiaridades de cada sector. Dichas funciones incluyen las tareas de soporte y ayuda para identificar vulnerabilidades, interdependencias y buenas prácticas sectoriales. En consonancia con el ánimo manifiesto de la UE por favorecer el tránsito de información, se promociona el intercambio de datos para elevar la confianza; asimismo, se incide en el desarrollo y promoción de “casos prácticos de empresas” para demostrar a los miembros del sector el valor de la participación en los planes e iniciativas de protección de infraestructuras junto con actos que generen buenas prácticas y recomendaciones sectoriales sobre temas como la investigación y desarrollo.

La UE continúa guardando los estándares de confidencialidad también en el procedimiento para compartir información sobre PIC y exige que entre los interesados exista una relación de confianza, para que no se revele públicamente la información confidencial, sensible o personal que se ha compartido voluntariamente y que dichos datos sensibles se encuentren protegidos. La UE se revela restrictiva y ofrece medidas necesarias para proteger

---

<sup>393</sup> Línea de actividad 1: se ocupa de los aspectos estratégicos del PEPIC y del desarrollo de medidas aplicables horizontalmente a todas las acciones de PIC. Línea de actividad 2: aborda de las infraestructuras críticas europeas y se ejecuta a nivel sectorial. Línea de actividad 3: se encarga de apoyar a los Estados miembros en sus actividades relacionadas con infraestructuras críticas nacionales.

El plan de acción del PEPIC se aplica teniendo en cuenta las peculiaridades sectoriales y con la participación, en los casos necesarios, de otros agentes implicados, pero como indicamos anteriormente desde la poca concreción operativa en el escenario real de operación.

la información referente a aspectos como la seguridad de las infraestructuras críticas y los sistemas protegidos, evaluaciones de riesgos, de vulnerabilidad y de amenazas relacionadas con la PIC. Esta información se emplea únicamente para proteger las infraestructuras críticas.

Las bondades de un correcto intercambio de información sobre PIC aseguran a la UE una mayor eficiencia en sus mecanismos; en el sector de la información, una mejor comprensión de las interdependencias, amenazas, vulnerabilidades, incidentes de seguridad, contramedidas y buenas prácticas para la protección de IC incrementan el papel operativo de la UE de cara a Estados miembro<sup>394</sup>. El problema emana de la opacidad de los agentes inmersos en los procesos y las amenazas cambiantes en relación a la lentitud de los mecanismos de adaptación de las medidas adaptables a la amenaza. La UE no es lo suficientemente severa en la concienciación sobre temas relacionados con IC a organizaciones y Estados miembro, el resultado de esta falta de rigidez se traduce en una reducción de la efectividad a causa de la aplicación de las políticas nacionales en detrimento de las comunitarias, que influye en un contacto decreciente con la UE y sus agencias afines.

### **Infraestructuras críticas nacionales (ICN)**

La UE presenta la protección de infraestructuras críticas como una labor dividida entre la organización y los gobiernos nacionales, pero la verdadera responsabilidad de la protección de las infraestructuras críticas nacionales (ICN) recae en los dueños/operadores de ICN y Estados miembro. En la práctica, dicha situación se traduce en consecuencias globales frente a un ataque a IC, pero manteniendo la salvaguarda de las mismas a nivel nacional, con el subsiguiente riesgo a la seguridad que esto sobrelleva.

La Comisión encamina sus esfuerzos a apoyar las acciones de los Estados miembro en este ámbito<sup>395</sup> y soporta un listado de programas donde se establece el planteamiento de cada Estado miembro para la protección de infraestructuras críticas nacionales situadas en su territorio. Dichos programas evidencian la necesidad de identificación de las infraestructuras críticas nacionales y qué nivel de importancia tendría su irrupción, la gravedad de las consecuencias de su destrucción atendiendo a criterios diversos, que sí se ajustan a un patrón realista. Estos criterios son efecto público (cantidad de población afectada), económico (importancia de las pérdidas económicas y/o degradación de los productos o servicios),

---

<sup>394</sup>YUSTA, J.: 'Methodologies and applications for critical infrastructure protection: State-of-the-art', *Energy Policy*, vol. 39, nº 10, 2011, pp. 6100-6119. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421511005337>

<sup>395</sup>Desde Bruselas, se anima a cada Estado miembro a establecer un programa nacional de PIC.

medioambiental, político, psicológico y consecuencias para la salud pública. Cuando no se cumplan estos criterios, la Comisión tiene la posibilidad de colaborar con los Estados miembro, si así lo desean, para proporcionarles las metodologías adecuadas y facilitando su aplicación; comportamiento comunitario que manifiesta la relación clientelar que presentan los Estados miembro<sup>396</sup>.

### **Dimensión exterior**

La dimensión exterior de la protección de infraestructuras críticas se tiene en cuenta al aplicar el PEPIC. Un futuro más seguro a nivel europeo pasa por endurecer la cooperación en PIC más allá de la UE mediante medidas como memorandos de acuerdo específicos sectoriales y fomentar el aumento de los niveles de PIC fuera de la UE, pues constituyen elementos importantes del PEPIC. Se observa que la Comisión sigue impulsando mejoras en la protección de infraestructuras críticas de países no pertenecientes a la UE colaborando con el G8, Euromed y con los socios en la Política Europea de Vecindad pero, grosso modo, no del elevado compromiso que sería requerido y de una manera más teórica y gestual que eficaz y concluyente.

### **4.3 Derechos de las víctimas de delitos causados por el terrorismo**

Un atentado terrorista deja tras de sí una serie de consecuencias de diversa naturaleza, que pueden o no ser asumidas por los Estados miembro, víctimas de un atentado. La UE, dentro de la lucha contra el terrorismo comprende los derechos de las víctimas de delitos de esta naturaleza donde encamina sus políticas hacia una solidaridad compartida entre UE y Estados miembro.

Con la aprobación del Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, y sus disposiciones para la creación de un nuevo espacio judicial europeo, la UE ejerció de árbitro en las condiciones necesarias para facilitar el acceso a la justicia de todos los ciudadanos europeos sin discriminación alguna. Por ello, la UE centró sus acciones en ofrecer una asistencia y protección jurídica integral, que indemnizase daños y perjuicios sufridos, en el caso de llegar a ser víctima de un delito en territorio de la Unión. Para lograr tales fines salió a la luz el Plan de Acción de Viena del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de

---

<sup>396</sup>Las acciones de ayuda se concentran en establecimiento de un diálogo con los dueños/operadores de PIC; identificación de interdependencias geográficas y sectoriales; elaboración de planes de intervención relacionados con las ICN cuando se considere pertinente; animar a los Estados miembros a que basen su programa nacional de PIC en la lista común de sectores de IC elaborada para las ICE.

aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam, relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia<sup>397</sup>, que, significó un nuevo impulso en el tratamiento de la cuestión<sup>398</sup>.

Este documento implica<sup>399</sup> de forma asertiva la necesidad de tomar medidas de apoyo a las víctimas a través de un mecanismo de compensación a nivel comunitario. Dicho esto, la Comisión, acuciada por la necesidad de servir de nexo entre organización y Estados miembro, presentó meses más tarde una Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, sobre las víctimas de delitos en la UE, normas y medidas que trataban tanto la cuestión de la indemnización, como problemas relativos al apoyo a las víctimas del terrorismo que debían tratarse para mejorar los derechos de las víctimas de delitos dentro de la UE.

#### **4.4 Indemnización a las víctimas de delitos**

En la reunión de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999, el Consejo Europeo volvió a incidir –consciente de la falta de cobertura– en la necesidad de aproximar medidas entre Estados miembro, y solicitó la elaboración de normas mínimas sobre protección de las víctimas de delitos, en particular, sobre el acceso de las víctimas de delitos a la justicia y sus derechos a una indemnización por daños y perjuicios, incluidas las costas de los procesos. El 15 de marzo de 2001, el Consejo tomó la Decisión marco 2001/220/JAI en relación al estatuto de la víctima en el proceso penal. Esta Decisión, basada en el título VI del Tratado de la UE, dota a las víctimas de delitos a disfrutar del derecho a una indemnización en el curso del proceso penal. En base a la UE, las víctimas de delitos que se produzcan en la UE deberían tener derecho a una indemnización justa y adecuada por los daños sufridos, con independencia del lugar de la Comunidad Europea en que se haya cometido el delito.

Llegamos por tanto hasta la Directiva [2004/80/CE](#) del Consejo , que implanta un sistema de participación común para facilitar el acceso a cobrar una indemnización para las víctimas de delitos en escenarios transfronterizos, que se basan en los regímenes de los Estados miembro para compensar económicamente a las víctimas de delitos dolosos con violencia cometidos en sus respectivos territorios. La mayor parte de los Estados miembro ha determinado ya los

---

<sup>397</sup> Adoptado el 11 de diciembre de 1998.

<sup>398</sup> CLUTTERUCK, R.: *Terrorism, Drugs and Crime in Europe*, Routledge, New York, 1990, pp. 3-13.

<sup>399</sup> Punto 51, letra c).

citados regímenes de indemnización<sup>400</sup> conformando un panorama homogéneo pero mejorable, con mecanismos de acceso a las indemnizaciones más ágiles y proporcionales a todos los Estados miembro.

Frecuentemente las víctimas de delitos no pueden beneficiarse de la indemnización del delincuente, ya que éste puede no disponer de los medios requeridos para atenerse a una sentencia por daños y perjuicios o porque no llega a ser reconocido ni procesado. Este sistema se supone garantizar que las víctimas de delitos apelen a una autoridad de su Estado miembro de residencia, y superen cualquier dificultad práctica o lingüística que pueda surgir en una situación transfronteriza. Dicho sistema debe mejorar en el aspecto de facilitar la información que necesita la víctima para presentar la solicitud y para llevar a cabo una cooperación eficiente entre las autoridades implicadas. La Directiva en cuestión protege los derechos fundamentales y tiene en cuenta los principios de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE como principios básicos de Derecho comunitario.

La realidad demuestra que la facilitación de acceso a la indemnización a las víctimas de delitos en situaciones transfronterizas no se aborda de manera suficiente por los Estados miembro por culpa de los aspectos transfronterizos y, por consiguiente, debido a las dimensiones o los efectos de la acción puede lograrse mejor a nivel comunitario, por su parte, la Comunidad puede adoptar medidas según el principio de subsidiariedad presente en el artículo 5 del Tratado.

En definitiva, la UE aún no ha adaptado el sistema de indemnización a víctimas de delitos, por lo que se detecta una necesidad de agilización del proceso a nivel comunitario, además de una falta de homogeneización en concordancia con los demás Estados miembro sobre los procesos para aplicar dichas indemnizaciones y hacerlas más efectivas.

#### **4.5 Foro Europeo de Investigación y Agenda Europea de Investigación: iniciativas necesarias**

Las preocupaciones de la UE y de algunos Estados miembro por el campo de la seguridad en relación al complejo mundo en cambio al que nos enfrentamos dieron lugar en el año 2007 al Foro Europeo de Investigación e Innovación en materia de Seguridad<sup>401</sup> (ESRIF, por sus

---

<sup>400</sup>Algunos de ellos en cumplimiento de las obligaciones de los Estados según el Convenio del Consejo de Europa, de 24 de noviembre de 1983, sobre la indemnización a las víctimas de delitos violentos.

<sup>401</sup>Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el diálogo entre los sectores público y privado en el ámbito de la investigación y la innovación en materia de seguridad {SEC(2007) 1138} {SEC(2007) 1139}.

siglas en inglés). Este Foro se origina para iniciar un diálogo entre los sectores público y privado acerca de la investigación en seguridad, entre otros aspectos que recogeremos en las siguientes líneas<sup>402</sup>. La potenciación de relaciones entre sector público y privado viene a cubrir un importante hueco en la UE, que se agrava por la escasa transparencia con algunos Estados miembro en materia de investigación y seguridad.

Los motores de la UE propusieron la puesta en común de experiencias y objetivos como vía de cooperación e innovación en un futuro próximo. Uno de los fines del Foro Europeo de Investigación era la creación de una Agenda Europea de Investigación en materia de Seguridad (ESRIA) para hacer frente a los retos futuros dentro de la UE. Esta agenda planteó como programa estratégico la investigación en seguridad, aumento de la coherencia y la eficacia en seguridad, tanto a nivel regional, nacional y comunitario<sup>403</sup>. El ESRIF logró reunir a representantes del sector público, usuarios finales públicos y privados, centros de investigación, universidades y organizaciones gubernamentales, además de organismos comunitarios. El 23 de noviembre de 2009, el ESRIF adoptó sus principales resultados y recomendaciones, donde se acordó la creación de la Agenda Europea de Investigación e Innovación en materia de seguridad. Tanto en su planteamiento como en los resultados se exhibió la voluntad coadyuvante de la UE y la actitud abierta, pero restringida, de los Estados miembro.

Por su parte, la Comisión redactó una Comunicación en la cual se toma una posición inicial sobre los principales resultados y recomendaciones del Foro Europeo de Investigación e Innovación en materia de Seguridad (ESRIF). Desde un primer momento, la Comisión alaba la labor del ESRIF pero se revela crítica respecto a la necesidad de reforzar la dimensión jurídica y ética así como la dimensión societal comunitaria<sup>404</sup>. La primera de ellas implica que las medidas que se lleven a cabo en el foro deben respetar en todo momento las libertades individuales, en particular la protección de la privacidad. Además, dichas medidas deben ser legítimas y proporcionadas. Por ello, defiende que para lograr acciones para la seguridad que respeten la privacidad se debe empezar desde el principio, o lo que se llama “privacidad

---

<sup>402</sup>Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo del 11 de septiembre de 2007 sobre el diálogo entre los sectores público y privado en el ámbito de la investigación y la innovación en materia de seguridad.

<sup>403</sup>Comunicación de la Comisión del 21 de diciembre de 2009 “Agenda Europea de Investigación e Innovación en materia de Seguridad – Posición inicial de la Comisión sobre los principales resultados y recomendaciones del ESRIF”.

<sup>404</sup>ARGOMANIZ, J.: ‘European Union responses to terrorist use of the Internet’, *Cooperation and Conflict*, septiembre de 2014, pp. 1-6. Disponible en: <http://cac.sagepub.com/content/early/2014/08/31/0010836714545690.abstract>.



mediante el diseño”. El segundo punto, más realista, establece el refuerzo de la dimensión societal, que conlleva que todo avance en seguridad debe darse desde la aprobación de la sociedad en sí misma, y que la misma sociedad debe estar preparada para afrontar esos riesgos y pérdidas, como medida preventiva. Para ello es necesario programas que se dirijan a amplios sectores de la sociedad para que comprendan y asuman las amenazas a las que se enfrentan y sus procedimientos para solucionarlos, contando con el apoyo de los medios de comunicación. Este último punto parte desde la Comisión con unos objetivos muy amplios y optimistas, pero no recoge las principales dificultades, que entroncan con el hermetismo con el que actúa la empresa privada en relación a tecnologías, investigación e innovación, hermetismo que ya de por sí identificamos con los propios Estados miembro y que se agrava aún más con la UE.

La Comunicación da importancia al creciente sector de la seguridad en Europa y el ESRIF recomienda la creación de una base científica y tecnológica fuerte e independiente, por la vía del liderazgo de la UE. Vemos aquí el protagonismo que adopta la UE y la línea que sigue hacia la independencia en seguridad y defensa. ESRIF declara la necesidad de invertir en una política industrial ambiciosa en seguridad y crear de esta forma crecimiento e innovación.

El contexto de la industria de seguridad que se evidencia debe afrontar varios problemas, el más importante de ellos se basa en superar la fragmentación del mercado: el mercado europeo se encuentra dividido, hecho que reduce la competitividad del mercado europeo y la innovación. Es necesaria mayor cooperación entre el sector público y privado para poder hacer un mercado más competitivo, apoyado por dinero público y privado y aumentar la eficiencia del gasto público. El mercado carece de verdadera certificación, validación y normalización: la propia industria debe tener bien definida la estrategia de validación y contratación, no olvidando los intereses económicos. Desde el ESRIF se ha incidido en mejorar la cooperación en seguridad y la creación de un mercado más homogéneo y como medida propone una solución puramente comunitaria: una etiqueta europea de seguridad. De la misma forma el sector de la seguridad presenta un marco normativo dispar: existe una clara heterogeneidad entre los diferentes marcos normativos de los Estados miembro. Si se aboga por un mercado de defensa común e innovador se deben armonizar las legislaciones, de esta forma, la Comisión incurre en la realización de un análisis a fondo del marco actual general donde se revela el panorama diverso actual. Otro problema declarado es la interoperabilidad: este aspecto es clave para mejorar la seguridad. Un aumento entre la interoperabilidad de las bases de datos entre Estados miembro, organizaciones y UE es la llave para el éxito. Para ello se deben crear normas de interoperabilidad eficaces y fácilmente adaptables a las circunstancias.

El segundo de los problemas de base, además de mayor cooperación entre sector público y privado, es la consolidación de una base industrial fuerte al servicio de los ciudadanos comunitarios y terceros países. Se detectan carencias graves en la cartografía de la base industrial de la seguridad: es preciso cartografiar las competencias de la base industrial y tecnológica de la seguridad europea<sup>405</sup>, soslayando las fortalezas y debilidades. Igualmente, la UE carece de una sólida política de innovación: los sectores más innovadores son los que deben tomar más protagonismo, pues son lo que pueden dar rentabilidad más pronto al sistema. Es función de la Comisión el investigar cómo pueden los sectores más punteros liderar el mercado, fomentar la denominada “seguridad mediante el diseño” que premie la seguridad desde la primera fase de la creación de un producto. El panorama comunitario exhibe asimismo las limitadas sinergias entre las tecnologías civiles y de defensa: la cooperación entre los sectores de seguridad y defensa deben trabajar en mayor concordancia y dirigirse tanto a aplicaciones civiles como militares, añadiendo campos de acción como la ciberseguridad y la ciberdefensa.

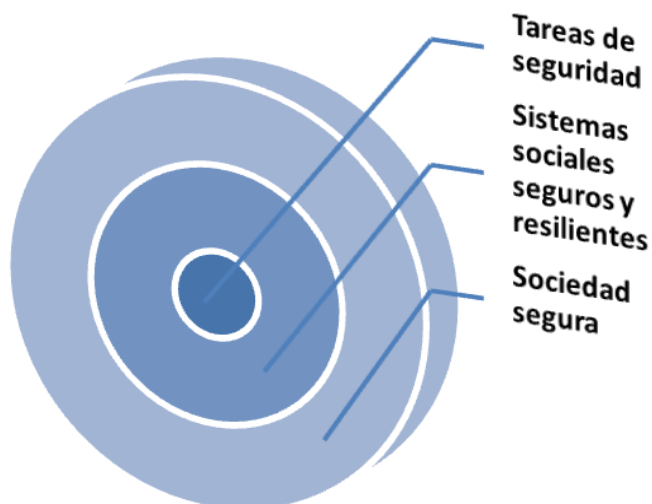
El tercero de los problemas de base entronca con las misiones y prioridades en el ámbito de la seguridad de la I+D, el problema se centra en la capacidad de mejora de la recuperación de Europa ante sus amenazas, la resiliencia. Por ello, el ESRIF se centra en fortalecer la investigación en lo referente a infraestructuras críticas, investigación sobre seguridad de energía y redes de transporte<sup>406</sup>. En definitiva, se trata de encontrar puntos de apoyo entre los diferentes Estados miembro, órganos de la UE y mecanismos comunitarios disponibles, de cara a seguir la línea de la investigación y desarrollo desde la base. La estrategia de integración que vemos en el cuadro inferior viene a explicar la idea que persigue el ESRIF, que descansa en incluir la seguridad en la propia sociedad -desde la base- y construir sistemas con capacidad de recuperación, seguros y resilientes, como núcleo de una sociedad segura.

---

<sup>405</sup>European Security Technological and Industrial Base ,ESTIB.

<sup>406</sup> También recogido en la Directiva 2008/411/CE del Consejo.

**Figura 11: Estrategia de integración del Foro Europeo de Investigación e Innovación en materia de Seguridad (ESRIF)**



Fuente: elaboración propia a partir del Informe Final ESRIF,  
diciembre 2009, p. 50.

### **Escollos que afronta la Agenda de Investigación**

Los escollos que encontramos una vez planteada la Agenda Europea de Investigación son numerosos, ya no solo partiendo de la base del recelo de la empresa privada, la escasa transparencia, la falta de homogeneidad en las relaciones entre UE y demás sectores, sino que una vez planteada la hoja de ruta nos hemos topado con los siguientes agujeros negros:

La definición de las amenazas es clara en la UE, pero no concreta los puntos calientes de las mismas de forma pormenorizada a nivel nacional, los problemas se tratan desde una perspectiva comunitaria pero sin la concreción que es necesaria para la aplicación desde el prisma nacional.

Los desafíos propuestos requieren de planes alternativos con soluciones adaptables a las circunstancias. El mecanismo de la UE no permite modificaciones a la misma velocidad que los cambios se producen, por lo que merma la posibilidad de acción eficaz de la Agenda de seguridad.

Las capacidades que encontramos en la UE no son pocas, pues a lo largo de esta Tesis encontramos un creciente campo de Agencias europeas que cubren progresivamente las carencias de la UE y que son reflejo de un incremento de capacidades, pero sin campo de maniobra suficiente a nivel nacional e internacional.

La Agencia Europea de Defensa, a la que hemos dedicado varias páginas en la investigación, es un magnífico catalizador del presupuesto de defensa y el futuro de tecnologías propias europeas ayudadas por el sector privado, pero el problema a la Agencia en relación a la Agenda de seguridad que abordamos en este apartado es la necesidad alarmante de mayores inversiones en investigación con el único fin de servir para aumentar las capacidades y protagonismo de la UE, independiente a los Estados miembro.

#### **4.6 Fondo de solidaridad de la UE**

El fondo de Solidaridad de la UE es una iniciativa que surge en el año 2002<sup>407</sup> a través de una propuesta -posteriormente modificada- para hacer frente a situaciones imprevistas de los Estados miembro, entre ellas un ataque terrorista de grandes dimensiones. La idea persigue crear un fondo económico para, en caso de catástrofe grave, contar con la capacidad comunitaria de responder con ayuda financiera para restablecer la situación de las regiones siniestradas.

La UE se presenta como órgano regulador, y es la Comisión la encargada de certificar si se cumplen todos los puntos para hacer empleo del Fondo de Solidaridad. Todos los Estados miembro de la UE forman parte de este Reglamento, por lo que es de obligado cumplimiento participar. Lo interesante es que se hace extensible a los Estados cuya adhesión se encuentra en vías de negociación<sup>408</sup>. En el Reglamento vigente, del año 2005 y que entró en vigor en 2007, se renuevan su objeto y ámbito de aplicación, que ahora incluye los actos terroristas, hecho que supone un salto sustancial de contenido; por tanto, el Fondo de Solidaridad cubre los casos de catástrofes naturales, catástrofes industriales y tecnológicas, situaciones de urgencia de salud pública y actos terroristas<sup>409</sup>.

---

<sup>407</sup>Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo, de 6 de abril de 2005, por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la UE [COM (2005) 108 final - no publicado en el Diario Oficial].

<sup>408</sup> Para que entre en vigor el Reglamento (CE) No 1212/2002 del Consejo del 11 de noviembre de 2002 a esos Estados es necesario recurrir al artículo 308.

<sup>409</sup>Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la UE (presentada por la Comisión) COM(2005) 108 final, artículo 1.

El fondo de Solidaridad de la UE viene a cubrir un importante hueco en casos de terrorismo, puesto que el mecanismo de solidaridad anterior no se hacía cargo de dichos efectos. Esta medida es positiva desde el plano general, ya que perfila un contexto claro donde se haría efectiva la misma. Por el contrario, los Estados miembro dependen de la Comisión europea para aceptar su solicitud, mientras que, dependiendo de las circunstancias, los gobiernos nacionales movilizarán las herramientas precisas hasta el lugar de la catástrofe o accidente para ser sufragadas a coste de la UE. El problema matriz de este Fondo de Solidaridad es que los Estados miembro deben desarrollar sus mecanismos y herramientas de respuesta para hacer frente a una situación de esta índole, por lo que si no disponen de los mecanismos necesarios para combatirla y restablecer el orden previo, el fondo no puede solicitarse, por lo que quedaría inutilizado. En definitiva, la UE no realiza ninguna novedad a nivel operativo sino que se limita a costear gastos que los propios Estados miembro tienen que aportar desde un principio<sup>410</sup>.

#### **4.7 Herramientas del control de información dentro del marco de libertad y seguridad de la UE: luces y sombras del entramado comunitario**

##### **4.7.1 Factores explicativos del nacimiento de herramientas de gestión de información**

La UE dispone de una serie de instrumentos para gestionar la información dentro del marco del espacio de libertad, seguridad y justicia que cubren un amplio abanico de acciones a nivel comunitario e internacional. Desde los atentados de EE.UU, Madrid y Londres, la UE, apunta Levasseur, se centró en crear políticas europeas de gestión de información para elevar el nivel de seguridad y con, más o menos profusión, ha publicado documentación al respecto, con la progresiva adopción y compromiso de los Estados miembro al intercambio de información, datos y gestión de los mismos bajo el paraguas comunitario<sup>411</sup>.

Adentrándonos ya en la documentación y haciendo una breve perspectiva, tenemos que retroceder hasta 2006, momento en el que el Parlamento junto con el Consejo publicaron una Directiva sobre la permanencia de datos, con el objetivo de habilitar a las fuerzas de seguridad

---

<sup>410</sup> El montante a abonar por parte del Fondo, que sigue estableciendo la Comisión, no debe ser superior del 50% del coste total de las operaciones admisibles. El plazo para solicitar la ayuda se estipula en un plazo de diez semanas después de la catástrofe. Por el contrario, se establece en los casos de más urgente necesidad un mecanismo financiero de solidaridad más rápido que comprenderá un 5% de la cantidad definida por la Comisión en el caso concreto, y que nunca deberá ser superior a 5 millones de euros.

<sup>411</sup> LEVASSEUR, G.: “Les aspects répressifs du terrorisme international”, *Terrorisme international*, Paris, 1976/1977, pp. 60-131.

a luchar contra *formas graves de delincuencia*<sup>412</sup> sirviéndose de una serie de datos almacenados sobre el tráfico de telecomunicaciones, así como de localización. Tiempo después, el Consejo soportó la idea sueca de crear un sistema de intercambio transfronterizo de información más sencillo, que recogiera investigaciones penales y operaciones de inteligencia. Ya en 2008 nace la Decisión Prüm<sup>413</sup> para acelerar los sistemas de intercambio en ADN, huellas dactilares, matriculación de automóviles, etc., que implica una profundización en la cooperación transfronteriza en los aspectos citados<sup>414</sup>.

Observamos, por tanto, que la UE ha evolucionado en la gestión de información añadiendo y complementando medidas, apunta Plessis<sup>415</sup>, pero para comprender realmente el difícil entramado es preciso presentar, compilar y analizar pormenorizadamente los instrumentos de los que dispone la UE para la gestión de la información. Conoceremos qué implica cada uno de ellos y cómo se relacionan para al final comprobar si son suficientes o no estos sistemas y qué errores se han cometido en referencia a la seguridad y la lucha contra el fenómeno terrorista.

---

<sup>412</sup> La UE no dispone de una definición homogénea de «forma grave de delincuencia». Si bien es cierto que la Decisión del Consejo que permite a Europol consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) (Decisión 2008/633/JAI del Consejo, DO L 218 de 13.8.2008, p.129) recoge «delitos graves» enumerando a lista de delitos establecidos en la orden de detención europea (Decisión 2002/584/JAI, DO L 190 de 18.7.2002, p.1). La Directiva sobre conservación de datos (Directiva 2002/58/CE, DO L 105 de 13.4.2006, p. 54) permite una vez más, definir a los Estados miembros los «delitos graves». La Decisión Europol (Decisión 2009/371/JAI del Consejo, DO L 121 de 15.5.2009, p. 37) inserta otra lista de delitos definidos como «formas graves de delincuencia» que es muy parecida, pero no idéntica, a la lista de la orden de detención europea.

<sup>413</sup> Decisión 2008/615/JAI del Consejo de 23 de junio de 2008 sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza.

<sup>414</sup> LODGE, J.: 'EU homeland security: citizens or suspects?', *Journal of European Integration*, vol. 26, nº 3, 2004, pp. 253-279. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0703633042000261634>

<sup>415</sup> PLESSIS, M.: Terrorism and national security: the role of the judiciary in a democratic society, *European human rights law review*, nº 4, 2007, pp. 329-334.

**Figura 12: Relación de las herramientas de gestión de la información en la UE**



Fuente: elaboración propia.

#### **4.7.2 Instrumentos vigentes o en planificación**

##### **EURODAC**

EURODAC se erige como importante sistema de información, se define por una estructura informatizada que permite identificar huellas dactilares de nacionales de terceros países. El sistema EURODAC nace a principios del año 2003 y persigue facilitar la tarea de indicar qué Estado miembro debe ser responsable para estudiar una solicitud de asilo en concreto<sup>416</sup>. Una vez obtenidas las huellas dactilares, se cotejan con los registros EURODAC para que las autoridades nacionales decreten en qué país presentó determinado ciudadano una solicitud de asilo y en qué punto accedió a suelo comunitario en un primer momento y/o se denegó el mismo<sup>417</sup>. Las bondades de este sistema se definen por ofrecer la posibilidad de cruzar los datos de las huellas dactilares presentes en cada Estado miembro con esta herramienta comunitaria, el problema de la misma es que no todos los Estados miembro recurren a ella, por lo que decrece la empleabilidad y el éxito de EURODAC.

Los datos presentes en EURODAC solo deben ser empleados para el ejercicio del Reglamento de Dublín y cualquier otro empleo distinto al citado será penalizado. Las huellas dactilares de aquellos que pidan asilo se guardarán durante diez años, y la de los inmigrantes irregulares se conservarán dos años; se eliminan de la base de datos cuando tengan el permiso de residencia o ya no se encuentren en suelo de los Estados miembro<sup>418</sup>. Se observa, por tanto, que los datos insertos en esta base de datos se incluyen hasta en una década, ergo la UE dispone de herramientas con capacidad de acumulación de datos a corto y medio plazo.

##### **S-TESTA**

El sistema de Schengen SIS II emplea el sistema S-TESTA, que conforma como un entramado de comunicación de la Comisión. S-TESTA, Servicios transeuropeos seguros de telemática entre las administraciones<sup>419</sup>, es una red de comunicación de datos financiada por la

---

<sup>416</sup>Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, DO L 50 de 25.2.2003, p. 1 (Reglamento de Dublín), Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, DO L 316 de 15.12.2000, p. 1 (Reglamento EURODAC).

Dichas herramientas se sustentan en el Convenio de Dublín de 1990 (DO C 254 de 19.8.1997, p.1) cuyo objetivo es tratar de determinar qué Estado miembro debería examinar las solicitudes de asilo. El sistema para evaluar las solicitudes de asilo se conoce como «sistema de Dublín».

<sup>417</sup>BROEDERS, D.: 'The New Digital Borders of Europe

EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants', *Internal Sociology*, vol. 22, n°1, 2007, pp. 71-92. Disponible en: <http://iss.sagepub.com/content/22/1/71.short>.

<sup>418</sup>BALDACCINI, A.: 'Counter-Terrorism and the EU Strategy for Border Security: Framing Suspects with Biometric Documents and Databases', *European Journal of Migration and Law*, vol. 10, n° 1, 2008, pp. 31-49.

Disponible en: <http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/138836407x261308>.

<sup>419</sup>Secure Trans-European Services for Telematics between Administrations.



Comisión que permite el intercambio de datos seguros y codificados entre administraciones nacionales e instituciones, agencias y organismos de la UE.

La UE ejerce de gestora y es la Comisión la garante de la logística de la misma. El protocolo para asegurar el buen funcionamiento del sistema pasa por un informe bianual emitido por la Comisión y dirigido al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del SIS II<sup>420</sup>. Dicho informe bianual carece de independencia al emanar de la Comisión, organismo que desempeña funciones de gestor de la herramienta S-TESTA y de controlador del buen funcionamiento de la misma a través del citado informe bianual.

### **Advanced Passenger Information**

La herramienta API (*Advance Passenger Information*) nace a propuesta española en el año 2004 para elevar la seguridad y el control en las líneas aéreas. El objetivo de la misma persigue establecer un control sobre la transmisión de información sobre pasajeros de aerolíneas, previamente a que hayan efectuado el vuelo<sup>421</sup>. API pretende mejorar el control entre fronteras y controlar la inmigración ilegal. Según la Directiva, las autoridades podrán pedir a los transportistas que les comuniquen los siguientes datos: nacionalidad, fecha de nacimiento, lugar donde embarcaron, nombre, así como el paso fronterizo de entrada de los pasajeros que viajan a la UE desde terceros países.

Los Estados miembro no pueden compartir esta información a no ser que se trate de previa petición entre estados. La medida se considera altamente efectiva<sup>422</sup>, pues los actores implicados sí pueden pedir información con fines represivos, si se considera necesario para la persecución de un delito grave, donde se incluye el terrorismo<sup>423</sup>. La herramienta API se revela de gran valor junto con PNR (*Passenger Name Record*), que se consideran el núcleo del sistema comunitario de transferencia de información de viajeros de líneas aéreas hacia y con destino la UE, cuyo empleo ha elevado el nivel de seguridad y se vincula directamente con los éxitos europeos en la lucha contra el terrorismo.

---

<sup>420</sup>Reglamento (CE) n° 1104/2008 del Consejo, de 24 de octubre de 2008, sobre la migración del Sistema de Información de Schengen (SIS 1+) al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II)., DO L 299 de 8.11.2008, p. 1; Decisión 2008/839/JAI del Consejo, DO L 299 de 08/11/2008, p. 43.

<sup>421</sup>Directiva 2004/82/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas, DO L 261 de 6.8.2004, p. 24.

<sup>422</sup>ZUREIK, E.: *Global Surveillance and Policing*, Routledge, 2013.

<sup>423</sup>Directiva 95/46/CE del parlamento europeo y del consejo de 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos., DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

## **Convenio Nápoles II y Sistema de Información Aduanero**

La herramienta que se presenta a continuación deriva de las consecuencias del mercado interior de la UE, hablamos del Convenio de Nápoles II que data de 1998, previo a los atentados del 11-S. Una vez que la UE pactó la creación de un mercado común y la eliminación de controles y protocolos de seguridad, se incrementó el riesgo de fraude, por ello, se creó un mecanismo de asistencia mutua administrativa para prevenir, investigar y perseguir acciones que fuesen en contra de la ley de aduanas y agricultura comunitarias. De esta premisa de seguridad surge el Convenio de Nápoles II, que permite a las administraciones aduaneras nacionales prevenir y detectar infracciones aduaneras nacionales así como colaborar a penalizar las infracciones a las disposiciones aduaneras tanto nacionales como comunitarias<sup>424</sup>. Por su parte, todos los Estados miembro han suscrito el Convenio de Nápoles II. En la puesta en práctica del Convenio, los Países miembros no hacen empleo del mismo de la manera de la estipulada y acuden a las bases de datos de forma paralela a las nacionales, sin llegar a integrar en sus procesos de investigación y penalización las herramientas comunitarias ofrecidas.

En relación al Convenio anterior, surge de manera complementaria a él el Sistema de Información Aduanero (SIA), que ayuda, previene, investiga y rastrea infracciones graves de las legislaciones nacionales, en colaboración con las administraciones aduaneras de los Estados miembro<sup>425</sup>. Por su parte, las autoridades nacionales realizan consultas a través de sus terminales pero se detecta de nuevo un escaso empleo de la herramienta en detrimento de las propias herramientas diseñadas por los Estados miembro, hecho que desplaza a la UE como órgano superior suministrador de mecanismos de seguridad.

El Sistema de Información Aduanero tiene acceso desde terminales ubicadas en los Estados miembro y en Eurojust, Europol y la Comisión, que gestiona el sistema. SIA comprende datos personales referentes a mercancías, medios de transporte, empresas, personas, bienes y dinero en efectivo retenidos, intervenidos o confiscados. Los datos personales recogidos son nombres y apodos, fecha y lugar de nacimiento, nacionalidad, sexo, características físicas, documentos de identidad, dirección, antecedentes de violencia, razón para introducir los datos en el SIA, actuación sugerida y registros de matriculación de los

---

<sup>424</sup>Convenio celebrado sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la UE, relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras, DO C 24 de 23.1.1998, p. 2.

<sup>425</sup>Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la UE, relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros, DO C 316 de 27.11.1995, p. 34, modificado por la Decisión 2009/917/JAI del Consejo, DO L 323 de 10.12.2009, p. 20.

medios de transporte<sup>426</sup>. Los datos citados tienen uso exclusivo para realizar informes o estudios concretos. Las autoridades de cada país miembro, bien sean aduanas, fiscales, agrícolas, policía, Europol y Eurojust sí disponen de vía libre para la consulta de los datos en el SIA<sup>427</sup>.

Además del sistema SIA, existe una base de datos que incluye la identificación de los expedientes aduaneros, FIDE, y que previene y estudia infracciones graves de las leyes nacionales<sup>428</sup>. Tanto el SIA como la FIDE emplean una red de intercambio común, provisto por la Comisión. Por su parte, la Comisión junto con los Estados miembro realiza un informe anual dirigido al Parlamento y al Consejo sobre la buena marcha del sistema. A diferencia del sistema S-TESTA, el informe de actividad y buen funcionamiento se realiza junto con los Estados miembro, lo que añade independencia, objetividad y comprende un espectro superior que los informes realizados enteramente por la Comisión.

### **Sistema de Información Schengen**

El Sistema de Información Schengen (SIS), en funcionamiento desde 1995, nació con la idea de dar la posibilidad a los ciudadanos de moverse a través de los Estados miembro sin controles y con un espacio común. A su vez, conlleva un evidente progreso pues crea un espacio seguro dentro de la zona Schengen además de favorecer la circulación de personas. El sistema dispone de una independencia relativa, pues dispone de una parte nacional, ubicada en cada Estado miembro y una unidad de soporte técnico, ubicada en Francia.

El sistema SIS se alza como un declarado avance para la seguridad dentro de la UE: se pueden encontrar descripciones de personas en búsqueda para entrega o extradición, nacionales de terceros países con entrada denegada, personas desaparecidas, testigos, personas bajo vigilancia, documentos y armas de fuego. Los datos pertenecientes a este sistema van desde sobrenombres hasta rasgos físicos, nacionalidad, si el individuo demostró un carácter violento o se encuentra bajo la tenencia de armas. La eficacia del sistema radica en que varias fuerzas de seguridad, como policía, controles transfronterizos, aduanas así como autoridades judiciales

---

<sup>426</sup>Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia /\* COM/2010/0385 final \*/.

<sup>427</sup>A partir de mayo de 2011, Europol y Eurojust tienen acceso de lectura al SIA sobre la base de la Decisión 2009/917/JAI del Consejo, DO L 323 de 10.12.2009, p. 20.

<sup>428</sup>FIDE, son las siglas que corresponden a *Fichier d'Identification des Dossiers d'Enquêtes douanières*, incluida en el Reglamento (CE) n° 766/2008 y el Protocolo aprobado con arreglo al artículo 34 del Tratado de la UE, que modifica, en lo relativo a la creación de un fichero europeo de identificación de los expedientes de investigación aduanera, el Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros, DO C 139 de 13.6.2003, p. 1.

pueden consultar la base según sus competencias legales<sup>429</sup>. A grandes rasgos, el sistema SIS ha supuesto un gran paso adelante para la gestión de información, pese a ser mejorable debido a la interconectividad de datos entre UE y terceros países y evidenciar errores de operatividad, donde no se detecta una alta empleabilidad por parte de los Estados miembro.

El sistema de Schengen comprende un mecanismo de modificación particular que dota de protagonismo a los Estados miembro, cuya puesta en práctica se traduce en la posibilidad de que aquellos países miembros firmantes puedan plantear cambios para luego insertarse en el texto, previa aprobación por unanimidad y ratificación por los parlamentos nacionales. Esta medida evidencia la importancia manifiesta de salvaguardar los intereses de los ciudadanos así como sus libertades partiendo de la vía de la aprobación conjunta, hecho que a su vez resta celeridad, puesto que los cambios planteados deben ser aprobados a nivel nacional.

Además de Schengen, los países miembros disponen de un siguiente paso también adicional que es la red de servicios SIRENE, a la que las autoridades destinadas a aplicar la ley solicitan información añadida acerca de las personas en cuestión<sup>430</sup>. Los países que encontramos en el sistema Schengen son 26 Estados<sup>431</sup>, incluyendo los no miembros Suiza, Noruega e Islandia. Por su parte, Irlanda y Reino Unido colaboran en cooperación policial y lucha contra estupefacientes con el Convenio Schengen y SIS. El sistema Schengen ha ido cambiando con el tiempo, debido al volumen de información contenido. En 2001 nace el Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II), en manos de la Comisión<sup>432</sup>. El objetivo de este segundo paso es mejorar todo lo que el primer sistema ofrecía y aumentar la seguridad en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

El sistema SIS, por su parte, ha sido objeto de modificación desde sus inicios en 1995. Unas de las mejoras notables que dichas modificaciones acarrearán varían de las nuevas

---

<sup>429</sup>Agencia Española de Protección de Datos, *El sistema de Información de Schengen. Guía para ejercer el derecho de acceso*, 2009. Disponible en: [http://www.agpd.es/portalwebAGPD/internacional/Europa/Autoridades\\_comunes\\_control/common/09\\_28\\_Guide\\_for\\_exercising\\_the\\_right\\_of\\_access\\_es.pdf](http://www.agpd.es/portalwebAGPD/internacional/Europa/Autoridades_comunes_control/common/09_28_Guide_for_exercising_the_right_of_access_es.pdf).

<sup>430</sup>La palabra SIRENE indica en sus siglas en inglés *Supplementary Information Request at National Entry* (Solicitud de información adicional al puesto fronterizo de entrada).

<sup>431</sup>Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Países Bajos, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia y Suiza. Por su parte, Suiza votó el 9 de febrero de 2014 en referéndum, reducir el acceso de los ciudadanos de Europa a su territorio, motivo que puede ser futura expulsión del espacio Schengen.

<sup>432</sup>A través del Reglamento (CE) nº 1986/2006, DO L 381 de 28.12.2006, p. 1; Reglamento (CE) nº 1987/2006, DO L 381 de 28.12.2006, p. 4; Decisión 2007/533/JAI, DO L 205 de 7.8.2007, p. 63.

funciones añadidas al sistema<sup>433</sup>, que amplían el rango de consulta y detallan con mayor precisión aquellos objetos útiles para la investigación contra el terrorismo<sup>434</sup>. Los avances implementados confieren al sistema SIS la capacidad de adaptación en la línea de aumento de información presente en el sistema, hasta el punto de recopilar datos sobre embarcaciones, aeronaves, etc. Por parte de la UE, se detecta una actitud que persigue el incremento de las capacidades del SIS basadas en incrementar la seguridad, de cara a las posteriores ampliaciones, así como para perfeccionar un sistema que ha supuesto un punto y aparte en la historia de la organización.

### **Un control de Visados a nivel comunitario: aplicación del Sistema VIS**

El sistema de visados VIS se revela como una de las herramientas comunitarias que más éxito ha tenido en los últimos años. Dicho sistema fue creado en 2004<sup>435</sup> para garantizar que los Estados miembro dispusieran de la capacidad de intercambiar información acerca de visados y, de esta forma, lograr más seguridad, coordinación y transparencia en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. El objetivo<sup>436</sup> de VIS consiste en apoyar la aplicación de una política común de visados de la UE, así como la política de migración y de gestión de las fronteras de la UE, evitando la búsqueda del sistema más favorable (“visa shopping”), ayudando en la lucha contra la migración irregular, contribuyendo a la prevención de amenazas a la seguridad interior de los Estados miembro e introduciendo procedimientos más rápidos y transparentes para los viajeros de buena fe. Una de las particularidades radica en que este procedimiento va acompañado de un Sistema de Correspondencias Biométricas (BMS), que realiza servicios de comparación de impresiones dactilares y complementa al propio sistema haciéndolo más efectivo y mecánico.

---

<sup>433</sup>Primeramente, el Reglamento (CE) n° 871/2004 del Consejo recoge las funciones añadidas para mejorar el Sistema de Información Schengen y, por otra parte, la Decisión 2005/211/JAI del Consejo, que también asume nuevas funciones para el Sistema de Información Schengen, sobre todo en materia de lucha contra el terrorismo.

<sup>434</sup>Las novedades adaptadas se compendian en dos grandes líneas de avance:

- la posibilidad de consultar los datos comprendidos en el sistema de información Schengen tanto a los miembros nacionales de Eurojust como a Europol;
- aumento de clases de objetos inquiridos que puedan ser descritos y recogidos en el sistema, esto es: embarcaciones, aeronaves, contenedores, vías de pago, permisos de residencia así como títulos de matriculación. Posteriormente se han ido puntualizando las modificaciones en las funciones para el Sistema de Información Schengen.

<sup>435</sup>Decisión del Consejo de 8 de junio de 2004 por la que se establece el Sistema de Información de Visados (VIS).

<sup>436</sup>Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre el desarrollo del Sistema de Información de Visados (VIS) en 2012 (presentado en virtud del artículo 6 de la Decisión 2004/512/CE del Consejo), COM(2013) 232 final.

Exactamente cuatro años después de la Decisión del Consejo de 2004 que crea el Sistema VIS surge la Decisión de la Comisión 2008/602/CE de 17 de junio de 2008, por la que se establecen la arquitectura física y las características de las interfaces nacionales y de la infraestructura de comunicación entre el Sistema Central de Información de Visados y las interfaces nacionales, correspondientes a las fases de desarrollo<sup>437</sup>. Vemos, por tanto, que en el apartado correspondiente al Anexo de dicha Decisión se establece el diseño de la arquitectura física, los requisitos de red de las NI-VIS y la infraestructura de comunicación entre las NI-VIS y el CS-VIS, que es lo que permite el funcionamiento entre Estados miembro, lo que concierne al esqueleto de funcionamiento del VIS.

Pormenorizamos ahora en el propio Sistema de Información de Visados (VIS) de 2004, que se define por lograr una eficaz interconexión entre las capacidades de los Estados miembro y las de la UE. Éste se basa en un sistema de información central bautizado “Sistema Central de Información” (CS-VIS), en una interfaz de cada Estado miembro y las “Interfaces Nacionales” (NI-VIS), que sirve de conexión con las autoridades nacionales centrales de los Estados miembro, y en una infraestructura de comunicación entre el Sistema Central de Información de Visados y las Interfaces Nacionales. Por su parte, la Comisión Europea no goza del 100% de la responsabilidad de la herramienta, pero sí se le adjudican importantes funciones como el desarrollo del el Sistema Central de Información de Visados; la Interfaz Nacional de cada Estado miembro y la infraestructura de comunicación entre el Sistema Central de Información de Visados y las Interfaces Nacionales. Cabe destacar que la adaptación de las infraestructuras nacionales, son desarrolladas por los Estados miembro, lo que concede un papel importantísimo a cómo y con qué rigor se apliquen las infraestructuras de cada Estado miembro.

Tras su creación en 2004, el Sistema VIS pasó el 1 de diciembre de 2012 bajo la dirección de la agencia eu-LISA, que asumió la responsabilidad operativa del VIS y que supuso la consolidación del éxito de la herramienta. El intercambio de funciones supuso la contratación de los servicios, a modo de apoyo, de Francia y la Comisión Europea, en el intervalo en que eu-LISA se hacía cargo de la dirección. Por parte de la Comisión, se realizó soporte en formación y prácticas en el período de transición a eu-LISA. La citada agencia eu-LISA

---

<sup>437</sup>Decisión de la Comisión de 17 de junio de 2008 por la que se establecen la arquitectura física y las características de las interfaces nacionales y de la infraestructura de comunicación entre el Sistema Central de Información de Visados y las interfaces nacionales para la fase de desarrollo.

comienza su andadura el 1 de diciembre de 2012 desde esa fecha se erige como coordinadora de los tres sistemas informáticos de la UE en materia de Asuntos de Interior: la segunda generación del sistema Schengen; Eurodac, base de datos de huellas digitales de los solicitantes de asilo; y el sistema de Visados que es lo que nos compete en este apartado. De esta forma, se evidencia la evolución de los mecanismos comunitarios de gestión de datos y la unificación y actualización gradual en la que están inmersos.

Desde 2004 el sistema VIS ha mostrado su notoriedad ampliando su campo de actuación, hasta cubrir zonas geográficas como Oriente Próximo, región del Golfo y Estados como Argelia, Egipto, Mauritania, Marruecos, Túnez y Libia, países que se conectaron con las oficinas consulares de los Estados Schengen. A su vez, ya todos los Estados Schengen emplean este sistema en sus pasos fronterizos al exterior. Dicho sistema ha supuesto un avance considerable en el compartimento de información y ha logrado abrir una vía de comunicación y transparencia entre Estados miembro y organizaciones comunitarias, concretamente Europol.

Es necesario remarcar que el Sistema VIS se basa en la creación de una política de visados común que, además de suponer un avance considerable en la lucha contra el terrorismo, progresa en la seguridad interior comunitaria, por lo que requiere de constante actualización debido a las posibles futuras ampliaciones de la UE y a la porosidad de los diferentes Estados miembro. Pese a la creciente evolución e implementación del sistema, no existe todavía entre los Estados miembro un comportamiento que abogue más por el empleo de las herramientas comunitarias que por las vías paralelas de investigación nacionales, como se aprecia en el caso del sistema VIS.

La forma de organización y de consulta al sistema<sup>438</sup> VIS dota de gran importancia a los Estados miembro, pues será cada Estado miembro el encargado de designar uno o varios puntos centrales de acceso que recojan su estructura organizativa y administrativa en cumplimiento de sus requisitos constitucionales o jurídicos. De esta manera, los Estados miembro son responsables del buen o mal funcionamiento y ejecución del Sistema, por lo que la UE debe ser el arma reguladora y garante de la buena praxis de sus Estados miembro. Desde el plano operativo, las unidades que estén encargadas de tener acceso al sistema VIS deben realizar la

---

<sup>438</sup>Decisión 2008/633/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) por las autoridades designadas de los Estados miembros y por Europol, con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves. Por su parte, Europol también debe tener acceso a los datos del VIS, en el marco de sus funciones y de conformidad con el Convenio de 26 de julio de 1995, por el que se crea una Oficina Europea de Policía. DO C 316 de 27.11.1995, p. 2. Convenio modificado en último lugar por el Protocolo por el que se modifica dicho Convenio (DO C 2 de 6.1.2004, p. 3).

solicitud pertinente; en un caso de solicitud inmediato se debe tramitar el acceso lo más pronto posible y posteriormente efectuar la comprobación establecida. Por su parte, la UE garantiza que aquellos que necesitan tener conocimiento a los datos VIS se encuentren al tanto de las normas de protección de datos, para proteger la intimidad del ciudadano, aspecto que corre a cargo de la organización y demuestra en este campo a la UE como órgano supervisor.

El acceso al sistema VIS se presenta restrictivo y solo se realizará en función del caso concreto, por tanto, tanto Europol como las autoridades descritas podrán acceder únicamente cuando tengan motivos fundamentados para pensar que la búsqueda que desean realizar proveerá información que servirá para la prevención, detección o investigación de un delito grave. Este aspecto implica una previa investigación, pues para acceder a los datos se requieren motivos concretos y, como hemos citado, “fundamentados”, esta condición reduce el campo de acción, pero también salvaguarda los derechos de los ciudadanos y establece unos requisitos mínimos para el acceso al sistema VIS. Los datos susceptibles de consulta implican una gran cantidad de información de vital importancia que se emplea en la lucha contra el terrorismo. Los datos recopilados comprenden aspectos básicos como nombre, nacional, país de origen, residencia, etc. pero comprende puntos de gran valor como la información que ha cursado una invitación y sufragación de gastos.

Dentro del plano legal, la Decisión de 2008 supone un desarrollo de las disposiciones del acervo Schengen en las que, recordemos, Reino Unido<sup>439</sup> e Irlanda no forman parte<sup>440</sup>, por lo que no participan en su adopción ni están vinculadas o sometidas a su aplicación. Por el contrario, sí es posible que las autoridades competentes en la consulta del Sistema VIS puedan facilitar datos e información contenida en el VIS al Reino Unido e Irlanda. Ergo, el flujo de cooperación que la UE sostiene en este campo es continuo y, aunque restringido, permite el contacto con todos los Estados miembro de la UE. Además, otros países no comunitarios como Islandia y Noruega pueden formar parte de la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen<sup>441</sup> así como Suiza<sup>442</sup>, hecho que reafirma la colaboración y ampliación en el ámbito de actuación de este sistema de la UE; sistema hasta el momento exitoso y en crecimiento.

---

<sup>439</sup>Decisión del Consejo de 14 de abril de 2014 relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la República de Azerbaiyán sobre la facilitación de la expedición de visados (2014/242/UE).

<sup>440</sup>Decisión 2002/192/CE del Consejo, de 28 de febrero de 2002, sobre la solicitud de Irlanda de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen.

<sup>441</sup>DO L 176 de 10.7.1999, p. 36

<sup>442</sup>Decisión 2004/849/CE del Consejo, de 25 de octubre de 2004, relativa a la firma, en nombre de la UE, y a la aplicación provisional de determinadas disposiciones del Acuerdo entre la UE, la Comunidad Europea y la



En la dinámica del Sistema VIS, cada Estado miembro poseerá una lista nacional de las unidades delegadas dependientes de autoridades designadas que tendrán autorización para acceder directamente al VIS por medio de los puntos centrales de acceso; medida que estandariza el proceso y que evita posibles problemas de consulta<sup>443</sup>, además de agilizar el acceso al VIS. Como se exhibió anteriormente, el proceso de acceso será previa petición o en casos especiales que requieran urgencia se podrán recibir solicitudes en los que los puntos centrales de acceso; bien escritas, electrónicas o verbales. La posibilidad de dotar de “excepciones” u otras formas de acceso, concede al sistema de mayor versatilidad y eficacia, pues este permite adaptarse a los cambios coyunturales que se puedan producir, y ayudar a la lucha contra el terrorismo a través de su base de datos. Como dato negativo, el hecho de que se planteen otras posibles vías –aunque regularizadas y controladas- destapa posibles errores o extralimitaciones en perjuicio del ciudadano, por ejemplo. Básicamente, el funcionamiento se resume en que un Estado miembro hace una solicitud a la autoridad designada de otro Estado miembro y esta concede o no el acceso. Por parte de Europol, se designa una unidad especializada compuesta por funcionarios autorizados que conforma el punto de acceso central para acceder a la consulta del VIS. El Estado miembro que haya introducido los datos pertinentes en el Sistema VIS dará o no el consentimiento a Europol sobre el tratamiento de información que ha introducido. Este consentimiento se obtiene a través de la unidad nacional de Europol de dicho Estado miembro.

---

Confederación Suiza sobre la asociación de este Estado a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen (DO L 368 de 15.12.2004, p. 26).

<sup>443</sup>Los datos sujetos a posibles consulta se compilan en el siguiente listado :

- a) apellidos, apellidos de nacimiento [apellido(s) anterior(es)]; nombre(s); sexo; fecha, lugar y país de nacimiento;
- b) nacionalidad actual y nacionalidad de origen;
- c) tipo y número de documento de viaje, autoridad que lo expidió y fechas de expedición y de expiración;
- d) destino principal y duración de la estancia prevista;
- e) motivo del viaje;
- f) fechas de llegada y de salida previstas;
- g) primera frontera de entrada o itinerario de tránsito previstos;
- h) residencia;
- i) impresiones dactilares;
- j) tipo de visado y número de la etiqueta adhesiva de visado;
- k) información detallada sobre la persona que ha cursado una invitación o que puede sufragar los gastos de mantenimiento del solicitante durante la estancia.

Si la respuesta para solicitar acceso es afirmativa, la consulta del VIS permitirá el acceso a todos los datos mencionados en la enumeración anterior además de:

- a) cualquier otro dato que figure en el formulario de solicitud;
- b) fotografías;
- c) datos introducidos en relación con cualquier visado expedido, denegado, anulado, retirado o prorrogado.

La UE se manifiesta recelosa y acertadamente precavida al establecer que los datos de carácter personal presentes en el VIS con arreglo a la presente Decisión no estarán autorizados a transmitirse ni ponerse a disposición de terceros países ni de organizaciones internacionales. Sin embargo, en un caso excepcional de urgencia, dichos datos podrán transmitirse o ponerse a disposición de terceros países o de organizaciones internacionales exclusivamente a los efectos de prevenir y detectar delitos terroristas y otros delitos graves, como hemos puntualizado anteriormente. Por otra parte, los Estados miembro se asegurarán de que los órganos encargados de salvaguardar la información dispongan de los recursos suficientes para llevar a cabo las funciones que tienen asignadas con arreglo a la presente Decisión. Es aquí donde la UE, como expresamos, ejerce de órgano regulador, aspecto positivo, pero con un aspecto negativo añadido que implica y pone de manifiesto la no total capacidad de la UE de elaborar un exhaustivo control y seguimiento de todo lo relacionado con el sistema en los Estados miembro. Por su parte, cada Estado miembro adopta las medidas de seguridad en relación con los datos que deban buscarse en el VIS con arreglo a la presente Decisión y su posterior almacenamiento.

En resumen, los Estados miembro son los responsables de proteger en todo momento los datos del sistema, dentro de su país<sup>444</sup>. Este hecho constata que la UE dota a los Estados miembro de un amplio margen de acción para llevar a cabo las medidas, y que –efectivas o no–

---

<sup>444</sup>Los Estados miembros serán los encargados de realizar las siguientes acciones con objeto a garantizar la inviolabilidad de la información:

- a) proteger los datos físicamente, entre otras cosas mediante la elaboración de planes de emergencia para la protección de infraestructuras críticas;
- b) prohibir el acceso de las personas no autorizadas a las instalaciones nacionales en que el Estado miembro almacena datos (controles de entrada a la instalación);
- c) impedir que los soportes de datos puedan ser leídos, copiados, modificados o retirados por una persona no autorizada (control de los soportes de datos);
- d) impedir que puedan conocerse, modificarse o suprimirse sin autorización, datos personales almacenados (control del almacenamiento);
- e) impedir el tratamiento no autorizado de datos del VIS (control del procesamiento de datos);
- f) garantizar que el personal autorizado para acceder al VIS solo pueda consultar los datos que prevea su autorización de acceso, mediante identificaciones individuales y de utilización única, así como la obligatoriedad de claves de acceso confidenciales (control de acceso a los datos);
- g) velar por que todas las autoridades con derecho de acceso al VIS creen perfiles descriptivos de las funciones y responsabilidades de las personas autorizadas para acceder y consultar datos, y pongan estos perfiles sin demora a disposición de las autoridades;
- h) garantizar la posibilidad de verificar y comprobar a qué autoridades pueden ser remitidos datos personales a través de las instalaciones de transmisión de datos (control de la transmisión);
- i) garantizar la posibilidad de controlar y determinar qué datos han sido extraídos del VIS, en qué momento, por quién y con qué fin (control del registro de datos);
- j) impedir la lectura y copia no autorizadas de datos personales durante su transmisión desde el VIS, en particular mediante técnicas adecuadas de criptografiado (control de transporte).
- k) hacer un seguimiento de la eficacia de las medidas de seguridad previstas en el presente apartado y adoptar las medidas organizativas necesarias en materia de controles internos para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Decisión (auditoría interna).

son los Estados miembro los partícipes del funcionamiento del VIS; desde el respeto de libertades y derechos del ciudadano hasta la transmisión de los datos a las autoridades pertinentes.

La UE ofrece a aquellos ciudadanos asistencia legal en caso de que hayan sido objeto de tratamiento erróneo de sus datos o que hayan sufrido un daño por motivo de mala praxis o tratamiento ilegal de la información, pues tendrán derecho a una indemnización por parte del Estado miembro. Asimismo, si tienen conocimiento de la constancia errónea de sus datos tienen la posibilidad de modificarlos o suprimirlos. En caso de ocurrir esta situación, se informará a la persona en cuestión en los plazos establecidos para ello. Si se demuestra que el Estado miembro no es responsable se le eximirá de toda culpa al respecto. Si por el contrario, un Estado miembro es demandado, la legislación de dicho país será la imperante en el caso, hecho que “nacionaliza” el proceso legal en caso de detectarse un delito. El Sistema goza de una Autoridad de Gestión<sup>445</sup> que velará por el buen funcionamiento de las normas del Sistema y podrá acceder a la información relativa a las operaciones de tratamiento que se llevan a cabo en VIS. Cada dos años se publica un informe dirigido al Parlamento Europeo, Consejo y la Comisión que recopila el funcionamiento técnico del sistema.

En referencia al control, la Comisión realiza un informe sobre el desarrollo del Sistema VIS establecido según el período determinado establecido en la Decisión 2004/512/CE del Consejo<sup>446</sup>. En el último informe analizado<sup>447</sup> se evidencia el éxito del sistema a niveles técnicos, pues se ha producido un número muy bajo de problemas en este aspecto. Pese a los buenos resultados del mismo, se reconocen carencias en la coordinación entre Estados miembro y UE, aspecto que debe ser progresivamente mejorado, además del recelo detectado que siguen manteniendo determinados países miembros a emplear información sensible y transferirla a mecanismos comunitarios.

Si abordamos ya a la protección de datos, se observa que la Decisión marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008<sup>448</sup> que regula la protección de datos de carácter

---

<sup>445</sup> Autoridad de Gestión recogida en el Reglamento (CE) no 767/2008.

<sup>446</sup> Según el artículo 6 de la Decisión 2004/512/CE del Consejo, de 8 de junio de 2004, en la que se crea el Sistema de Información de visados VIS, DO L 213 de 15.6.2004, p. 5.

<sup>447</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el desarrollo del Sistema de Información de Visados (VIS) en 2012 (presentado en virtud del artículo 6 de la Decisión 2004/512/CE del Consejo). Comprende el período de enero a diciembre de 2012 y es el último informe que ve la luz en virtud del artículo 6 de la Decisión 2004/512/CE del Consejo, dado que el desarrollo del Sistema Central de Información de Visados, la Interfaz Nacional de cada Estado miembro y la infraestructura de comunicación entre el Sistema Central de Información de Visados y las Interfaces Nacionales ya ha terminado.

<sup>448</sup> DO L 350 de 30.12.2008, p. 60.

personal<sup>449</sup> se debe aplicar al Sistema VIS, para salvaguardar datos susceptibles de violar la intimidad del ciudadano. Huelga decir que hasta la fecha en que se aprobó la Decisión marco 2008/977/JAI cada Estado miembro debía garantizar un mínimo de seguridad en lo referente a la protección de datos según su legislación nacional o bien que equivalga al Convenio del Consejo de Europa<sup>450</sup> para la protección de los datos personales de los ciudadanos, lo que heterogeneizaba el panorama internacional en materia de protección de datos.

Los datos que se recogen desde la creación del VIS en 2004 se traducen en la tramitación de alrededor de 1.9 millones de solicitudes de visado, de las cuales 1.5 millones conllevaron a la expedición de visados Schengen. Se rechazaron cerca de 235.000 visados y se expidieron una media de 4.900 visados al día. El sistema central de VIS abordó 40 millones de operaciones procedentes de todo el planeta, además de pasos fronterizos.<sup>451</sup> Desde la implantación de este exitoso modelo en 2004, el Sistema VIS ha aumentado su funcionalidad y ha aplicado mecanismos que van más allá del propio Sistema. Podemos resaltar el creciente Mecanismo de comunicación VIS Mail<sup>452</sup> que se emplea para la transmisión de mensajes entre Estados miembros empleando la infraestructura del VIS. El segundo paso de la implantación del VIS mail “fase 2”, sustituye a la red de consultas de Schengen (sistema VISION, gestionado por el Consejo), una vez implantadas las novedades que añaden nuevas categorías a los mensajes ya intercambiados en el marco de la fase 1, que se encuentra operativa desde el 11 de octubre de 2011. Por su parte, la Comisión Europea adoptó el 29 de febrero de 2012 una Decisión de Ejecución<sup>453</sup> para la práctica del mecanismo de comunicación de la fase 2 de VIS Mail.

---

<sup>449</sup>Dentro del campo de la cooperación policial y judicial en materia penal.

<sup>450</sup>Convenio del Consejo de Europa, del 28 de enero de 1981 y la consecuente jurisprudencia relacionada con el artículo 8 del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y, para los Estados miembros que lo hayan ratificado, el Protocolo adicional al Convenio de 8 de noviembre de 2001, y tener en cuenta la Recomendación no R (87) 15 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 17 de septiembre de 1987, por la que se regula la utilización de datos personales en el sector policial.

<sup>451</sup>Estos datos se refieren hasta el 22 de noviembre de 2012 y recogen datos de sistema VIS aplicado a las tres regiones a las que se ha implantado, además de los consulados en los que los Estados miembros que aplicaron el sistema antes de una fecha predeterminada, presentes en el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el desarrollo del Sistema de Información de Visados (VIS) en 2012, p. 7.

<sup>452</sup>Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el desarrollo del Sistema de Información de Visados (VIS) en 2012 (presentado en virtud del artículo 6 de la Decisión 2004/512/CE del Consejo).

<sup>453</sup>Decisión de Ejecución de la Comisión, de 29 de febrero de 2012, por la que se adoptan las especificaciones técnicas del mecanismo de comunicación VIS Mail a los efectos del Reglamento (CE) nº 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS), C(2012) 1301 final.

## **Errores, aciertos y posibles mejoras del Sistema VIS**

Los problemas que derivan del Sistema VIS entroncan con la libertad de movimiento que gozan los Estados miembro, puesto que son los propios Estados miembro los responsables de garantizar la seguridad de los datos y diseñar sus propias medidas, por lo que no se detecta una estandarización mínima, ni requisitos básicos más allá de la relación de aspectos anteriormente citados. Por otra parte, cada Estado miembro y Europol crearán y mantendrán a sus expensas la infraestructura requerida para que se desarrolle la Decisión en cuestión, además de ver sufragar los costes relacionados con el acceso al sistema VIS. Esta medida influye directamente en la capacidad –mejor o peor, más o menos eficiente- que la infraestructura técnica del sistema VIS aplicable a cada Estado.

Pese a los problemas que puede tener, el sistema ha supuesto un paso adelante colosal en lo que al control del sistema de visados se refiere. El hecho de que se haya extendido el sistema VIS hasta Oriente Próximo, Magreb, etc. es una prueba del éxito. La UE sigue la línea del buen pero con ánimo de perfeccionar el sistema y cooperar exponencialmente en el intercambio de información entre Estados a niveles superiores si desea tener una política de control de visados fuerte que garantice mayor seguridad interior y que disponga de la red de mecanismos con capacidad suficiente para servir de sistema de referencia para los Estados miembro.

### **4.7.3 Gestión de la información relativa a la falsificación de documentos de viaje y su detección**

La UE, en consonancia con los pilares de la Estrategia antiterrorista de 2005, sigue una política de intercambio de datos sobre documentos falsificados y logra así una red de información a nivel europeo y estatal, enmarcada dentro de la lucha contra el terrorismo. Previamente a la Estrategia contra el terrorismo de 2005, la primera Acción Común a este respecto data del 3 de diciembre de 1998, cuando se dio un salto cualitativo y se estableció un Sistema europeo de archivo de imágenes (FADO)<sup>454</sup>, con el propósito de intercambiar de forma rápida y por vía informática los datos que poseen los Estados miembro relativos a la documentación registrada -auténtica y falseada-. La UE evidencia la relación complementaria que vincula a la organización con sus Estados miembro, pues esta medida es paralela a la que cada Estado miembro disponga y que cubra las exigencias y en ningún momento llega a suplir

---

<sup>454</sup>Acción Común del 3 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la UE, por la que se crea un Sistema europeo de archivo de imágenes (FADO) (98/700/JAI).

a las herramientas nacionales<sup>455</sup>. La base de datos comprende imágenes de documentos falsificados o falsos, imágenes de documentos auténticos, información abreviada sobre procedimientos de falsificación e información relativa a técnicas de seguridad.

La Decisión del Consejo, de 27 de marzo de 2000, relativa a la mejora del intercambio de información para combatir los documentos de viaje falsos<sup>456</sup> está dirigida para que los Estados miembro dispongan de un protocolo de notificación de documentos manipulados o falseados. Dicha Decisión salió a la luz previamente a los atentados del 11 de septiembre de 2001 y establecen un sustrato de cooperación en material de intercambio de datos, que posteriormente a los atentados incrementaría exponencialmente. El propósito de esta Decisión es sencillo y persigue favorecer el traspaso de información: facilita la búsqueda de documentos extraviados o sustraídos y la localización de las falsificaciones cuando éstas tengan que ser identificadas por las autoridades pertinentes. El momento en que se produce la localización de un documento sospechoso el servicio central de cada Estado miembro trasfiere los datos en cuestión a los servicios correspondientes de los demás Estados miembro<sup>457</sup> además de a la Secretaría General del Consejo mostrando una paridad y evidenciando el trabajo conjunto entre los actores relacionados. La UE, en un ánimo de ampliar sus responsabilidades, plantea la colaboración entre consulados para poder, por ejemplo, emplear el mismo equipo técnico y formar al personal de varios Estados miembro a la vez y lograr homogeneidad en los conocimientos y en la tecnología empleada por los mismos.

La multiplicación de documentos falsos demanda una actualización constante, pero las técnicas empleadas para producir documentos casi reales y sus falsificaciones están cada vez más perfeccionadas, y tanto el Boletín de falsificaciones europeo como el Manual de documentos auténticos no responden plenamente a las exigencias de rapidez y de precisión de reproducción. En la práctica, los cuerpos de seguridad, la Policía Nacional en España<sup>458</sup>,

---

<sup>455</sup>“La gestión de las fronteras exteriores de la UE”, *Instituto Universitario de investigación sobre seguridad interior*, 2005. Disponible en: [http://documentostics.com/component/option.com\\_docman/task.doc\\_view/gid,859/Itemid,4/](http://documentostics.com/component/option.com_docman/task.doc_view/gid,859/Itemid,4/).

<sup>456</sup>Decisión del Consejo de 27 de marzo de 2000 relativa a la mejora del intercambio de información para combatir los documentos de viaje falsos (2000/261/JAI).

<sup>457</sup> Refiriéndose al anexo de la Decisión del Consejo, de 27 de marzo de 2000, relativa a la mejora del intercambio de información para combatir los documentos de viaje falsos.

<sup>458</sup>Según establece la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el Cuerpo Nacional de Policía (CNP) tiene competencias específicas en el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, así como las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.

Por otro lado, la Orden INT/2103/2005 por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y Periféricos de la Dirección General de la Policía, establece que los puestos fronterizos son los pasos habilitados de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros. Según indica esta norma, el CNP

disponen de unos mínimos de tecnología para detectar falsificaciones, como los verificadores, que permiten la lectura rápida y eficaz de un documento de viaje, comprobando que dicho documento y si su titular no disponen de señalamientos vigentes en las bases de datos policiales<sup>459</sup>. La lámpara ultravioleta que reconoce a través de este tipo de luz medidas de seguridad de los documentos de viaje; el cuentahilos, una pequeña lupa de la que se sirve el funcionario policial para comprobar las medidas de seguridad de los documentos, tales como microimpresiones, Fondos de seguridad, etc.; ordenadores, que posibilitan la conexión de periféricos (verificadores, lectores, etc.), el acceso a las bases de datos y a Intranet, donde el policía puede buscar información sobre tipos de documentos y requisitos exigibles a los ciudadanos, dependiendo de su nacionalidad, etc.; en definitiva, información que le ayude en su labor diaria y la localización de la documentación intervenida. Cuando existen sospechas sobre la autenticidad del documento, el funcionario policial tiene que realizar una serie de comprobaciones sobre los requisitos de entrada y se deriva por tanto al pasajero a segunda línea para efectuar el procedimiento descrito (diferente en cada circunstancia). En esta segunda línea, existe un grupo de “documentos falsos”, donde se encuentran funcionarios policiales especializados en el examen de documentos y que cuentan con dispositivos técnicos de última generación para un examen detallado y minucioso del documento.

Pese a todos los adelantos presentados y la documentación comunitaria publicada e implementada, sigue habiendo un amplio mercado negro respecto a la falsificación, tráfico y venta de documentación. La UE continúa diseñando, soportando y endureciendo la legislación para lograr conformar una telaraña legal que dificulte la falsificación de documentos y favorezca la detección de los mismos, incidiendo en las tramas organizadas al respecto para poder atajar el problema desde su base. Los Países miembros caminan solos en lo que a detección de falsificaciones se refiere puesto que emplean su propia metodología, operatividad y tecnologías para abordarla; ergo las herramientas implementadas por la UE están aún muy lejos de convertirse en una política férrea en detección de documentación falsificada.

---

realiza las funciones de control, de carácter fijo y móvil, de entrada y salida de personas del territorio nacional, así como la seguridad interior de los aeropuertos cuando tuvieran su sede en los mismos.

<sup>459</sup>Entrevista a Javier Núñez Alonso, jefe del grupo operativo de fronteras aéreas de la unidad central de fronteras del Cuerpo Nacional de Policía, 2005. Disponible en: [http://www.borrmart.es/articulo\\_seguritecnia.php?id=2495&numero=371](http://www.borrmart.es/articulo_seguritecnia.php?id=2495&numero=371).

#### 4.7.4 El futuro de la biometría en pasaportes y su aplicación real: caso de la UE y EE.UU

A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 se desarrollaron una serie de medidas para evitar ataques como los posteriormente sufridos en EE.UU, Madrid y Londres. Surgió un intenso sistema de registro de personas y vigilancia a nivel internacional, justificados dentro del marco de la lucha contra el terrorismo: endurecimiento en la tenencia de documentación de identidad, vigilancia individual, requerimiento de huella dactilar en EE.UU (visitantes, inmigrantes, asilo político); creación de bases de datos de información personal visible a Estados y agencias federales, y el acceso incontrolado a estos datos por requerimiento legal o por agencias de inteligencia. En definitiva una gran red de vigilancia masiva al ciudadano con debilidades evidentes, sostiene Maras<sup>460</sup>.

Dentro de este plan por endurecer la entrada y control por medio de documentación inteligente<sup>461</sup>, EE.UU estableció en 2007 el e-Passport, que contiene un chip RFID (Identificación de Radio Frecuencia), que porta información básica además de una fotografía que, por medio de un software, permite el reconocimiento facial<sup>462</sup>. El sistema de reconocimiento facial es también empleado en Reino Unido así como por agencias de seguridad, que se sirven de un sistema de cámaras para revisar espacios públicos y aeropuertos en busca de caras ya registradas que se encuentren en búsqueda o sean sospechosas<sup>463</sup>.

Por su parte, Interpol<sup>464</sup> trabaja en una base de datos facial biométrica a nivel global. Este entramado de datos permite detectar a viajeros alrededor del globo e intercambiar así información acerca de su movimiento -criminales internacionales y fugitivos- así como la recopilación del tránsito de cada ciudadano<sup>465</sup>. Asimismo, combina dicha compilación de datos de reconocimiento facial con huellas dactilares y ADN; pero se evidencia el problema

---

<sup>460</sup>MARAS, M.: "How to Catch a Terrorist: Is Mass Surveillance the Answer?", *Journal of Applied Security Research*, 2010. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/19361610903411790>.

<sup>461</sup>Ya previamente en 2005 Estados Unidos recogía la necesidad de la creación de fuertes medidas burocráticas para el control de terroristas que implican documentos identificativos más complejos y menos falsificables que los pasados, poniendo como ejemplo a los terroristas del 11 de septiembre que llevaban pasaportes manipulados.

<sup>462</sup>Este protocolo de identificación se presentó como instrumento de las agencias de seguridad para ayudar a capturar e identificar terroristas y criminales. Department of Homeland Security, *Privacy Impact Assessment for the REAL ID Act.*, 2007. Disponible en: [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy\\_pia\\_realid.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy_pia_realid.pdf).

<sup>463</sup>Un ejemplo de ello es el aeropuerto de Keflavik en Islandia que emplea sistemas de reconocimiento biométrico, un circuito de cámaras conectado con una base de datos de criminales y potenciales terroristas presentes en las bases de las UE.

<sup>464</sup> 'Interpol Details Plans For Global Biometric Facial Scan Database', *Infowars*, 2008. Disponible en <http://www.infowars.com/interpol-details-plans-for-global-biometric-facial-scan-database/>.

<sup>465</sup> Esta medida levanta discrepancias entre algunos grupos políticos que ven en ella una violación e intromisión de las libertades civiles de los viajeros.



estructural: la concordancia de todas las bases de datos existente, agencias de seguridad, Estados, Interpol, UE, etc. Los errores a todas ellas son la duplicidad entre las mismas, baja interconexión, rapidez, acceso restringido, heterogeneidad y diferencias legales entre todas ellas.

La UE no es puntera en la aplicación de nuevos sistemas de detección, pues grandes potencias han implantado ya el reconocimiento facial biométrico: China (en bancos, aeropuertos, áreas residenciales, oficinas de correos, etc.) y Japón (con mayores restricciones que China, ciñéndose a estaciones de autobús y tren). Lo que implica que ya se ha desarrollado tecnología suficiente para ser empleada a nivel gubernamental, con el subsiguiente retraso que ello implica para el futuro de la UE como actor internacional capacitado para ofrecer sistemas más novedosos y efectivos que sus Estados miembro.

En lo referente a errores presentes y el futuro de la biometría debemos remarcar que estas tecnologías, desde la fotografía hasta el reconocimiento facial conectado a una base en los aeropuertos, son medidas que ayudan pero no solucionan el problema de seguridad<sup>466</sup>. El terrorismo avanza tanto o más rápido que la tecnología y se han detectado documentos manipulados que han pasado varios controles<sup>467</sup>, por lo que podemos decir que la biometría en documentos de viaje está muy lejos de ser perfecta. Dentro del complejo mecanismo que suponen las fronteras de los países se encuentra el factor humano, las fuerzas de la ley y los cuerpos de seguridad de dichos países, pues ellos toman un papel importante en la detección de terroristas<sup>468</sup>, pero todavía se evidencia una insuficiencia en los controles y mecanismos de seguridad en las fronteras de la UE tanto a nivel tecnológico como humano.

#### **4.7.5 Instrumentos de la UE para prevenir y combatir el terrorismo y otras formas graves de delincuencia transfronteriza**

Uno de los ataques más sangrientos de terrorismo internacional en Europa se produjo en marzo de 2004 en Madrid, dichos atentados fueron el detonante que provocó la intensificación de medidas contra el terrorismo por parte de la UE con posterioridad al 11-S. Las primeras medidas comunitarias fueron modestas: en el año 2005 la Comisión propuso un instrumento regulador para intercambiar información en base al principio de disponibilidad.<sup>469</sup> Finalmente,

---

<sup>466</sup> ATKINSON, R. D.: 'How Technology Can Help Make Air Travel Safe', *DLC*, 2001.

<sup>467</sup> BALDACCINI, A.: *op. cit.*, 1571-8166.

<sup>468</sup> MARAS, M.: *op.cit.* Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/19361610903411790>.

<sup>469</sup> Presente en COM(2005) 490 de 12.10.2005, Propuesta de decisión marco del Consejo relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros

fue en 2006 cuando el Consejo asumió la Iniciativa sueca a través de la Decisión Marco de 2006<sup>470</sup> que dinamiza y favorece el traspaso de información entre Estados miembro y que comprende toda clase de información relacionada con delitos siempre que estos sean relevantes en una investigación<sup>471</sup>.

Los estándares que regulan la Iniciativa sueca son limitados, y se basan en el denominado “acceso equivalente”, que implica que las medidas de consulta no serán más restrictivas que las del propio país. El instrumento parte de un sistema de consulta equilibrado y comprende una gran cantidad de información susceptible de ser traspasada: aduanas, policía u organismos con derechos para investigar delitos pueden compartir información con los mismos órganos de otros países miembros. En caso de solicitar una información de urgencia, los Estados miembro disponen de puntos de contacto en los países adscritos a la Iniciativa sueca, previa petición. Los plazos para informaciones urgentes son los siguientes: ocho horas en caso de urgencia, una semana en casos no urgentes y dos semanas en el resto de casos.

Se evidencia heterogeneidad en el régimen de conservación y tratamiento de datos, pues el Estado miembro que transfiere a otro Estado información o inteligencia, puede establecer características para su empleo en otro Estado miembro, variando las condiciones iniciales<sup>472</sup>.

La Decisión Prüm supone un importante acuerdo realizado en 2005 entre España, Francia, Benelux, Austria y Alemania y que definía objetivos encarados a continuar con el traspaso de información enfocada a elevar la seguridad: lucha el terrorismo, delincuencia transfronteriza y control de la inmigración irregular. En vista de los avances en cooperación y seguridad que esta decisión suponía, varios Estados miembro solicitaron la adhesión a este Tratado, por lo que dos años después de su nacimiento se convirtió en un instrumento de la UE.

---

/\* COM/2005/0690 final - CNS 2005/0267 \*/y Conclusiones de la Presidencia – Programa de La Haya, 4/5.11.2004.

<sup>470</sup>Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la UE, (Decisión marco “Iniciativa Sueca”).

<sup>471</sup>Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la UE, DO L 386 de 29.12.2006, p. 89.

<sup>472</sup>Por su parte, sí se establecen unos mínimos en cuanto al tratamiento de datos personales, que deben acogerse a la legislación nacional de protección de datos, con el Convenio 108 del Consejo de Europa, su protocolo adicional 181 y la Recomendación policial Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal (STE nº 108), Consejo de Europa, 28.1.1981 (Convenio del Consejo de Europa 108); Protocolo adicional al Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal relativo a las autoridades de control y a la transferencia de datos (ETS nº 108), Consejo de Europa, 8.11.2001 (Protocolo adicional 181). Recomendación nº R (87) 15 del Comité de Ministros por la que se regula el uso de datos personales en el ámbito policial, Consejo de Europa, 17.9.1987 (Recomendación policial).

Actualmente, la Decisión Prüm goza de excelente aplicación por parte de los Estados miembro, puesto que cubre un completo espectro de datos como intercambio entre países de perfiles de ADN, huellas dactilares, información sobre matrículas de vehículos y datos acerca de individuos susceptibles de colaborar o diseñar atentados terroristas<sup>473</sup>.

El núcleo de esta Decisión aborda la problemática terrorista y la delincuencia transfronteriza, de esta forma, se dinamiza el intercambio de información y se optimiza la sinergia entre instituciones y Estados miembro. En todo el proceso se garantiza, por parte de los Estados miembro, así como de la UE, la salvaguarda de datos y el establecimiento de unos mínimos exigibles<sup>474</sup>. En última instancia, el Consejo debe deliberar por unanimidad si se han certificado los niveles mínimos exigidos por los documentos anteriormente citados, por lo que la UE se responsabiliza de determinar el buen empleo de la herramienta, pese a carecer de los mecanismos suficientes para certificar si se han violado alguno de los requisitos mínimos.

En el año 2006, en la línea de las herramientas creadas anteriormente, surge la necesidad de diseñar una Directiva sobre conservación de datos que, de forma restrictiva, exige a los proveedores de líneas telefónicas-Internet a mantener datos del tráfico de comunicaciones electrónicas así como de localización y datos de los usuarios de dichos servicios (número de teléfono fijo y móvil, dirección IP, localizador del dispositivo móvil<sup>475</sup>). El objetivo de ello es tener un cómputo más de información para luchar contra formas graves de delincuencia. Huelga decir que el concepto de “formas graves de delincuencia” es un concepto que definen los propios Estados miembro, por lo que un país puede solicitar información a la compañía telefónica por un delito que no se solicitaría en otro Estado por el mismo delito. De todas formas, esta Directiva no permite realizar escuchas telefónicas.

Es también función de los Estados miembro regular qué organismo y/ o organismos de seguridad pueden consultar dichos datos y de qué forma. La duración de la conservación de

---

<sup>473</sup>Decisión 2008/615/JAI del Consejo, DO L 210 de 6.8.2008, p. 1; Decisión 2008/616/JAI del Consejo, DO L 210 de 06/08/2008, p. 12.

<sup>474</sup>Presente en el Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal (STE nº 108), Consejo de Europa, 28.1.1981 (Convenio del Consejo de Europa 108); Protocolo adicional al Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal relativo a las autoridades de control y a la transferencia de datos (ETS nº 108), Consejo de Europa, 8.11.2001 (Protocolo adicional 181). Recomendación nº R (87) 15 del Comité de Ministros por la que se regula el uso de datos personales en el ámbito policial, Consejo de Europa, 17.9.1987 (Recomendación policial).

<sup>475</sup>Presente en la Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE.

estos registros no es prolongada, varía de seis meses a dos años y la UE salvaguarda la información de los ciudadanos bajo la creación de dos Directivas<sup>476</sup>. La problemática que conlleva este sistema de recopilación de información implica que varios Estados miembro la hayan declarado inconstitucional, como es el caso de Alemania<sup>477</sup>. De forma similar el Tribunal Constitucional de Rumanía declaró que mantener esta información violaba un artículo del Convenio que regula la protección de las libertades fundamentales y derechos humanos, por lo que concluyó que también era inconstitucional<sup>478</sup>.

La herramienta siguiente viene a cubrir huecos operativos que anteriores herramientas no abordaban así como conseguir mayor nivel de especificidad, se trata del sistema de información europeo de antecedentes penales (*European Criminal Records Information System* - ECRIS). La presente herramienta crea por medio de la Decisión 2009/316/JAI del Consejo y por la que se habilita ECRIS como medio técnico para traspasar datos procedentes de registro de antecedentes penales<sup>479</sup>. Esto es, un Estado miembro transmite la información relacionada con la nueva condena al Estado o Estados miembro de la procedencia de la persona sancionada y los deberes de almacenamiento. Como método para unificar y distribuir los datos se crea la red s-TESTA, que provee la Comisión. La dinámica que se emplea para intercambiar los datos entre Estados miembro se ejecuta gracias a un equipo de autoridades centrales, estando estos datos cifrados, expuestos de una manera definida y que comprenden datos completos de alta relevancia para una investigación: detalles biográficos; la condena, la sentencia y el delito subyacente, e información adicional (como huellas dactilares, en caso de haberlas)<sup>480</sup>.

El año 2000 marcó una fecha importante en la que comenzó a la transmisión de información financiera, para la lucha contra el crimen, en particular para combatir el terrorismo, pero desde una visión menos operativa y acelerada que las posteriores medidas<sup>481</sup>.

---

<sup>476</sup>Directiva 95/46/CE, DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

<sup>477</sup>Declarada inconstitucional en la sentencia del Tribunal Constitucional alemán, el 11 de marzo de 2008.

<sup>478</sup>Decisión nº 1258 del tribunal Constitucional rumano, 8.10.2009.

<sup>479</sup>Decisión Marco 2008/675/JAI del Consejo de 24 de julio de 2008 relativa a la consideración de las resoluciones condenatorias entre los Estados miembros de la UE con motivo de un nuevo proceso penal, DO L 220 de 15.8.2008, p. 32; Decisión marco 2009/315/JAI del Consejo, DO L 93 de 7.4.2009, p. 23; Decisión 2009/316/JAI del Consejo, DO L 93 de 7.4.2009, p. 33. Véase también COM(2005)10 de 25.1.2005.

<sup>480</sup>Por su parte, los datos, estarán sujetos a las Decisiones marco establecidas: Decisión 2009/316/JAI del Consejo, de 6 de abril de 2009, por la que se establece el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) en aplicación del artículo 11 de la Decisión Marco 2009/315/JAI, DO L 93 de 7.4.2009, p. 23; Decisión 2005/876/JAI del Consejo, de 21 de noviembre de 2005, relativa al intercambio de información de los registros de antecedentes penales., DO L 322 de 9.12.2005, p. 33; Decisión marco 2008/977/JAI del Consejo, DO L 350 de 30.12.2008, p. 60; Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal (STE nº 108), Consejo de Europa, 28.1.1981 (Convenio del Consejo de Europa 108).

<sup>481</sup>Decisión 2000/642/JAI del Consejo, DO L 271 de 24.10.2000, p. 4.

El Consejo creó pues, una herramienta que facilita el intercambio de información entre unidades de información financiera, por sus siglas en inglés UIF (*Financial Intelligence Units*). Se establecen como encargados de dichas unidades organismos como autoridades judiciales, servicios represivos o bien autoridades administrativas que tienen la función de comunicar información a autoridades financieras. El valor que tienen estas unidades radica en la importancia de traspasar la información a otras unidades, para poder investigar supuestos o posibles crímenes financieros. El aspecto negativo implica que la información recibida para investigar se puede emplear asimismo para otras investigaciones o recursos vía penal, si el Estado miembro que ponga disposición los datos lo permite, por lo que el control real del empleo de los datos se amplía y ello implica una dificultad en el control de la herramienta en sí misma<sup>482</sup>. Estas herramientas han ido evolucionando hacia la capacidad de rastrear capitales y así luchar, entre otros crímenes, contra el blanqueo de capitales. En 2007 el Consejo creó un instrumento que buscara cooperación más efectiva entre organismos de recuperación de activos<sup>483</sup> (ORA, *Asset Recovery Offices*, por sus siglas en inglés ARO) para localizar los productos relacionados con el delito<sup>484</sup>.

La siguiente herramienta deriva de la seguridad en la red de redes: Internet, donde la UE empieza a despegar en lo que a ciberseguridad y ciberdefensa se refiere. En 2008, la presidencia de Francia del Consejo planteó diseñar una plataforma de alerta para combatir la delincuencia informática a nivel nacional y una segunda plataforma para alertar contra el cibercrimen a nivel comunitario, y a nivel comunitario otra plataforma que sirviera de alerta para evitar el cibercrimen; esto es, que cumpliera funciones de recopilación, investigación y compartición de datos a cerca de delitos perpetrados en Internet<sup>485</sup>. A este respecto, la UE ha evolucionado

---

<sup>482</sup>Una vez más, los datos se acogen a legislación comunitaria en referencia a su protección, a través de la Decisión marco 2008/977/JAI del Consejo, DO L 350 de 30.12.2008, p. 60; Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal (STE n° 108), Consejo de Europa, 28.1.1981 (Convenio del Consejo de Europa 108); Recomendación n° R (87) 15 del Comité de Ministros por la que se regula el uso de datos personales en el ámbito policial, Consejo de Europa, 17.9.1987 (Recomendación policial).

<sup>483</sup>Igual que las UIF, los ORA cooperan sobre una base descentralizada, pero sin ayuda de una plataforma en línea. Deben usar la Iniciativa sueca para intercambiar información, especificando los detalles de los bienes buscados, tales como cuentas bancarias, bienes inmobiliarios y vehículos, así como los detalles de las personas físicas o jurídicas buscadas, con nombre y apellidos, dirección, fecha de nacimiento e información sobre el accionista o la empresa.

<sup>484</sup>Decisión 2007/845/JAI del Consejo, DO L 332 de 18.12.2007, p. 103.

<sup>485</sup>Recogido en las conclusiones del Consejo sobre la creación de plataformas nacionales de aviso y una plataforma europea de aviso para informar sobre infracciones observadas en internet, Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 24.10.2008; Conclusiones del Consejo relativas a un Plan de acción para aplicar la estrategia concertada para combatir la delincuencia, Consejo de Asuntos Generales, 26.4.2010. Europol ha rebautizado su proyecto como '*European Cybercrime Platform*' (ECCP).

enormemente, hasta el año 2013 en el que crea el Centro de Ciberdelincuencia, con sede en la Haya. Por su parte, casi todos los Estados miembro disponen de plataformas nacionales para luchar contra la delincuencia en la Red, además Europol trabaja con la aplicación SIENA para favorecer el intercambio de datos. El aspecto negativo es que a lo largo de estos años la carencia de un organismo superior que certificara las plataformas de alerta ha posicionado a la UE como un actor internacional menos evolucionado que otros, como EE.UU o la OTAN en el campo de la delincuencia en la red y la ciberseguridad. Por su parte, el Centro de Ciberdelincuencia nacido en el año 2013 ha venido a cubrir el hueco comunitario para controlar un aspecto liderado por los Estados miembro.

En 2011 se crea la Agencia Europea de Gestión operativa de sistemas informáticos<sup>486</sup>, para abordar el problema de manera global, pese a no contar con el reconocimiento de los Estados miembro, que consideran la Agencia una institución sin las capacidades operativas suficientes. La Agencia Europea de Gestión se diseña para asegurar una gestión operativa de los sistemas SIS II, VIS y de Eurodac, entre otros, y para poder establecer sinergias eficaces que controlasen los diferentes sistemas informáticos. Por tanto, aborda la supervisión, seguridad y coordinación de las relaciones entre los proveedores y los Estados miembro, servicios para los que no cuenta con las herramientas necesarias de control<sup>487</sup>, por lo que debería aumentar sus funciones y capacidades a lo largo de los años para ir en relación al aumento de datos de dichas bases.

#### **4.7.6 Valoración de los instrumentos de gestión de la información**

La valoración de las herramientas de gestión de información en su conjunto revela una situación de heterogeneidad en los sistemas de control así como un creciente pero insuficiente empleo por parte de los Estados miembro, agravado por la duplicidad de datos presentada en el grueso de las herramientas comunitarias o con vinculación comunitaria.

Debemos diferenciar los sistemas que sirven para facilitar o transmitir información de los que implican la recopilación y acopio de datos. Por tanto, a nivel comunitario se presentan varios sistemas de almacenamiento de datos a nivel comunitario: SIS/ SIS II, VIS, EURODAC,

---

<sup>486</sup>Reglamento (UE) No 1077/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, por el que se establece una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

<sup>487</sup>Reglamento (CE) No 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de julio de 2008 sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS).

SIA, y la gestión de Europol y Eurojust. El resto de medidas se encargan del intercambio o traspaso de de información transfronteriza y descentralizada a terceros países de información recopilada por las autoridades públicas o empresas de carácter privado. El método más común es compilar la información en el Estado miembro para posteriormente traspasar esta importación entre los socios de la UE y terceros países, y lograr así un nivel superior de investigación y resultados. Cada sistema que aquí se plantea tiene unos objetivos concretos, de esta manera se infiere que:

- EURODAC: optimiza el ejercicio del sistema de Dublín.
- API: favorece la regulación a nivel fronterizo.
- Iniciativa sueca: optimizar las investigaciones vía penal, así como las investigaciones y operaciones de inteligencia.
- Convenio de Nápoles II: mejora la prevención, detección, persecución y castigo del fraude aduanero.
- SIA: mejora la prevención, investigación y persecución de infracciones graves de las legislaciones nacionales aumentando la cooperación entre las aduanas, dentro de la UE.
- ECRIS, UIF y ORA: sistematiza el intercambio de información en aspectos determinados.
- TFTP Y PNR: relacionados con la lucha contra el terrorismo y los actos delincuentes “graves”.
- SIS, SIS II y VIS: subir el nivel de seguridad y favorecer la circulación de personas valiéndose de los datos procedentes del propio sistema. En cambio el sistema VIS comenzó para gestionar la información de intercambio transfronterizo en tema de visados pero actualmente ya se emplea para prevenir y luchar contra el fenómeno terroristas así como casos graves de delincuencia.

El efecto al que nos enfrentamos es el de duplicidad de información en diferentes sistemas<sup>488</sup>, de esta forma se asegura que los datos contenidos se empleen para objetivos concretos limitados según cada herramienta en particular<sup>489</sup>. Como ejemplo, los datos biográficos de un ciudadano, como su nombre, fecha y lugar de nacimiento y nacionalidad, se recogen en sistema como SIS, SIS II, VIS, API, SIA, la Iniciativa sueca, la Decisión Prüm,

---

<sup>488</sup>Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y Justicia, 2010, p. 26.

<sup>489</sup>A excepción de los sistemas VIS, SIS y SIS II.

ECRIS, UIF, ORA, Europol, Eurojust y los acuerdos PNR y TFTP. Aún así, las presentes informaciones solo se emplean para el control fronterizo en el caso de la API; para la prevención, investigación y persecución del fraude aduanero si se trabaja con el SIA; en lo penal e inteligencia se corresponde la Iniciativa sueca; prevención y crimen transnacional encontramos la Decisión Prüm; ECRIS aborda los antecedentes penales; UIF aborda las tramas terroristas y la delincuencia organizada; el TFTP, datos de mensajería financiera; FIDE, datos relevantes para la investigación del fraude aduanero el sistema ORA persigue los activos del sistema, Eurojust y Europol se encargan de delitos que traspasan fronteras; los datos PNR previenen y luchan contra el terrorismo y crimen transnacional y Europol, vínculos con redes de delincuencia. Si entramos en lo referente a las impresiones de huellas, se recogen en varias iniciativas: II, VIS, EURODAC, la Iniciativa sueca, la Decisión Prüm, ECRIS, Europol y Eurojust. Sin embargo, la Decisión Prüm, desde el punto de vista de la información, es la única vía por la que se puede hacer un traspaso de información de perfiles de ADN anónimos, además de poder ser transferidos a Eurojust y Europol.

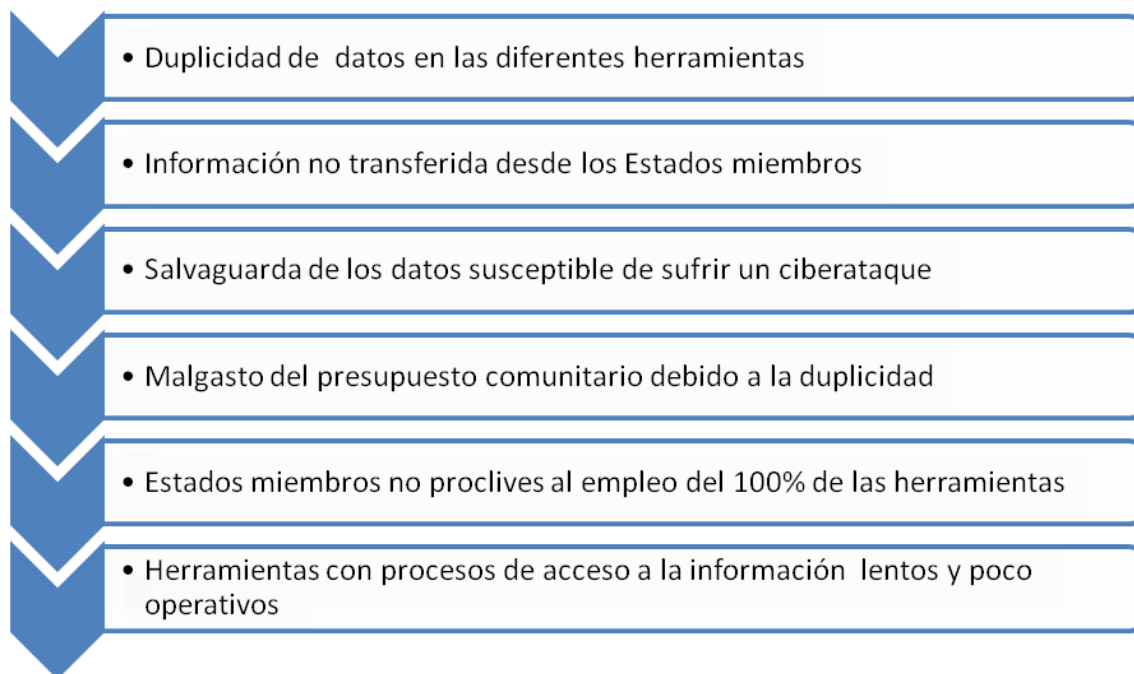
Inciendiando en la duplicidad inferimos que la Iniciativa sueca valdría para traspasar información, previa aceptación de los Estados miembro. En cambio, como vía más rápida se alza la Decisión Prüm, que habilita las transferencias de huellas dactilares, perfiles de ADN, además de estar compuesto por un mecanismo fuerte de seguridad de los propios datos. Igualmente, identificamos más problemas como la carencia de todos los datos requeridos transferidos por parte de los Estados miembro, con lo cual la bases de datos no estarían cumplidamente completas, lo que menoscabaría su representatividad e influiría directamente en la efectividad de la lucha contra el terrorismo. De esta misma forma, se refleja el descontento de una parte de los Estados miembro así como asociaciones de defensa al ciudadano en referencia a la protección de datos, aspecto que también recogemos en la investigación, por lo que la UE debe garantizar al máximo la protección de los datos y vincularla más íntimamente con la ciberseguridad, puesto que dichos datos se guardan bajo complejos sistemas informáticos.

Ergo existe una cantidad de vías y sistemas de información, con sus pros y contras, diferentes niveles de seguridad y velocidades, pero sí identificamos duplicidad de datos y múltiples vías de tratamiento de una misma información, lo que repercute en el malgasto presupuestario de mantenimiento de los mecanismos empleados además del vasto paquete de datos de ciudadanos que se encuentra en circulación. A continuación, se esbozan los problemas



más significativos que afronta el establecimiento y puesta en práctica de las herramientas de gestión de la información en la UE.

**Figura 13: Principales errores de los sistemas de gestión de información de la UE**



Fuente: elaboración propia

#### **4.7.7 Traspaso de información entre autoridades nacionales**

La mejora de intercambio de información entre Estados miembro es clave para una eficiente lucha contra el terrorismo basada en la transferencia y la optimización de recursos, es por ello que la Comisión publicó una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo en junio de 2004 para favorecer esta transmisión de datos entre las autoridades competentes<sup>490</sup>. La base de esta Comunicación carece de peso suficiente y se remite a animar a Estados miembro a lograr la libre circulación de información entre autoridades encargadas del cumplimiento de la ley. La situación que contextualiza este documento se define por la gran dificultad de intercambio de datos debido a diversos motivos, los más relevantes entroncan con la legalidad, los problemas técnicos y las dificultades prácticas, además de los problemas y voluntades de

<sup>490</sup>Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 16 de junio de 2004, «Sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley» [COM (2004) 429 final - no publicada en el Diario Oficial].

colaboración y cesión de información –justificadas e injustificadas- de cada Estado miembro, como declara Fernández Tomás<sup>491</sup>.

La propuesta implica varias acciones, las más relevantes son la realización de un inventario pormenorizado de las normas de acceso a la información, además de charlas con los actores relacionados y con el Supervisor Europeo de Protección de Datos. Como segunda medida la UE se planteó una visión más realista y elaboró un calendario con una propuesta para conseguir el objetivo planeado, además de indicar una elaboración de legislación que evitase los escollos legales relacionados con el intercambio de información. En el texto se da especial importancia al fenómeno terrorista, cuya principal herramienta para combatirlo radica en la Inteligencia. Este aspecto es dificultoso para la UE, puesto que la inteligencia de los gobiernos, como tal, es un área poco definida, compleja, opaca y heterogénea. Por lo que la solución de combatirlo por medio de la inteligencia supone un nivel de complejidad alto que la UE en 2004 y hasta ahora no puede asumir. Si hablamos del aspecto de los derechos de privacidad y datos de los ciudadanos, la UE defiende<sup>492</sup> que se salvaguardarán los derechos de los mismos así como se respetará y aplicará con diligencia el derecho comunitario, con el fin de crear un espacio de libertad, seguridad y justicia que sirva para asegurar la libre circulación de personas y ayudar a combatir contra el fenómeno terrorista<sup>493</sup>.

Los problemas a los que se enfrenta este enfoque en referencia al traspaso de información emanan de la imposibilidad de contar con datos suficientes para posteriormente ser analizados metódicamente, situación que repercute directamente en la Inteligencia en sí misma. De esta forma, los países miembros siguen de nuevo diferentes velocidades, métodos, sistemas, objetivos y percepciones por lo que es difícil lograr evaluaciones de amenazas homogéneas y

---

<sup>491</sup>FERNÁNDEZ TOMÁS, A.: “Terrorismo, Derecho Internacional Público y Derecho de la UE”, *Cursos de derecho Internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2005, pp. 200-263.

<sup>492</sup>Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 16 de junio de 2004, «Sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley» [COM (2004) 429 final - no publicada en el Diario Oficial].

<sup>493</sup>La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 16 de junio de 2004, «Sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley» reúne una serie de ideas y realiza una política de información donde establece la seguridad, la cooperación y las nuevas tecnologías como vectores principales:

- Seguridad, basada en acción común a gran escala: Gobiernos nacionales, poder ejecutivo, legislativo, etc.
- Derechos humanos, que velen por los derechos fundamentales y la protección de datos, además de salvaguardar intereses nacionales.
- Tecnología, trabajando con sistemas homogeneizados y susceptibles a la ciberseguridad. Centrarse en el análisis de los datos en referencia a estudiar los riesgos y perfiles criminales.
- Cooperación real, que dará como frutos la recopilación, estudio y traspaso de información. A nivel nacional y comunitario.

compatibles a escala europea. La Comunicación de 2004 propone un acceso equivalente a los datos de las autoridades encargadas de que se cumpla la ley, pero el problema radica que en que las autoridades de otros Estados miembro, en la realidad, no tienen opción a acceder a los datos a causa de la cantidad de obstáculos presentes. Por tanto, la política de información presentada busca una mayor entrada a la misma a las autoridades de la UE, además de las agencias Europol y Eurojust.

El núcleo de la política que persigue la UE sería el “derecho de acceso equivalente a datos”, lo que comprende que un Estado miembro pueda consultar información de otro Estado miembro en condiciones iguales a las que disfrutaban los funcionarios y dirigentes del propio Estado miembro. Los marcos que establecen el documento hablan de un compromiso entre los Estados miembro a actuar, según un modelo común, donde se plantea como puntos principales la sincronización, sustentada en una metodología común que entronca con la evaluación de la amenaza y su soporte sistemático. La idea que volvemos a encontrar es la problemática vinculada al intercambio de datos, pues solo se puede dar de manera exitosa con un acuerdo firme entre Estados de adoptar las medidas necesarias.

Las acciones planteadas en el año de elaboración del documento -2004- incidían en la importancia de la seguridad en los canales de comunicación y de la confidencialidad de los mismos. Una vez asumidos estos objetivos, se planteó la cesión de información a manos de una red de Inteligencia de primer nivel a escala de la UE. La UE es realista en el documento, y afirma que los objetivos marcados (generar clima de confianza, favorecer la comunicación) solo son posibles si se consigue motivación política constante por parte de los Estados miembro, ya que se conforma como vía posible para lograr un modelo europeo integrado en el intercambio y acumulación de información a nivel comunitario. La realidad posterior al documento dejó entrever la aún necesaria y no suficiente unificación legal en la UE y los planes comunitarios fundamentados en la homogeneización progresiva de los procedimientos, mecanismos y datos presentes en dichas transferencias.

#### **4.7.8 Relaciones bilaterales dentro del marco de la información y la lucha contra el terrorismo**

Fue a partir del 11 de septiembre de 2001 cuando EE.UU, como medida de lucha contra el terrorismo, abogó por legislación que obligaba -a aerolíneas que tuviesen como destino o procedencia EE.UU- a proveer a las autoridades estadounidenses competentes los datos de los viajeros registrados. Este sistema de información se denomina Passenger Name Record, PNR.

El objeto de este Acuerdo transatlántico persigue instaurar una base jurídica para el intercambio de información relevante para las autoridades policiales y judiciales entre la UE y los EE.UU con vistas a la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transnacional vinculada al mismo, incluida la delincuencia organizada<sup>494</sup>. Posteriormente Canadá y Australia se sumaron al acuerdo tras varias negociaciones, que aseguraban alta protección de los datos de los ciudadanos<sup>495</sup>. El acuerdo con EE.UU data de julio de 2007, el de Australia se firmó un año después y Canadá en octubre del año 2005<sup>496</sup>. El mecanismo establece que los datos de los pasajeros sean transmitidos previamente a que se produzca el vuelo, para conferir a las autoridades la capacidad de investigar crímenes transnacionales y terrorismo internacional tiempo antes de que los sospechosos vuelen desde o hacia EE.UU.

Pese a que es acuerdo es favorecedor para EE.UU, la UE se beneficia del mismo a través de la denominada “información sobre pistas” que las autoridades estadounidenses obtienen a partir de su análisis de los datos PNR. Dichos datos son compartidos por organismos comunitarios como Europol, Eurojust. Aún así, la realidad implica que la UE debería operar con un sistema de registro de viajeros tan fuerte como el de EE.UU y Australia. A modo de ejemplo, los acuerdos tomados en dichos países establecen 19 categorías de datos, que implican desde la reserva de vuelo, el pago, la información suplementaria, además de datos biográficos básicos. Por su parte, la alianza realizada con Canadá comprende 25 tipos de datos de naturaleza parecida. En cuanto a la información suplementaria, encontramos que los datos presentes van desde los datos del billete de ida, y si el pasajero ha efectuado el vuelo o finalmente no ha llegado a su destino.

Los datos PNR, una vez recibidos, se transmiten al Departamento de Homeland Security, y este Departamento puede enviarlo a las autoridades nacionales encargadas de los servicios represivos o de lucha antiterrorista. Debemos destacar que el departamento de Homeland Security se muestra equilibrado en el tratamiento de datos y afirma que el nivel de seguridad

---

<sup>494</sup>BELLANOVA, R., DUEZ, D.: 'A Different View on the 'Making' of European Security: The EU Passenger Name Record System as a Socio-technical Assemblage', *European Foreign Affairs Review*, n.º 2/1, 2012, pp. 109–124. Disponible en: <http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=EERR2012017>.

<sup>495</sup>Directiva 95/46/CE (Directiva sobre protección de datos), DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

<sup>496</sup>El acuerdo canadiense se basa en un compromiso por parte de Canadá relativo al tratamiento de los datos API/PNR, la decisión sobre el carácter adecuado de las normas canadienses de protección de datos y un acuerdo internacional (véanse los DO L 91 de 29.3.2006, p. 4, y DO L 82 de 21.3.2006, p. 14). El acuerdo con los EE.UU. se encuentra en el DO L 204 de 4.8.2007, p. 16, y el australiano en el DO L 213 de 8.8.2008, p.47. En 2009 caducó la decisión de la Comisión en relación a la naturaleza de las normas canadienses de protección de datos. En dicho año Canadá acordó a la Comisión, la Presidencia del Consejo y los Estados miembros.

que deba aplicar a sus datos PNR tenga las mismas restricciones de seguridad, y no mayor, que los datos originarios de la UE que sus autoridades administran en sus procedimientos PNR nacionales. De tal forma, que si no se respetaran estos términos, el acuerdo podría invalidarse o estar sujeto a modificaciones futuras.

A nivel práctico, Bruselas aclara que tanto Canadá como Australia disfrutaban de un grado “adecuado” de protección de datos PNR provenientes de la UE, si se respetan los principios de sendos conciertos. Por el contrario, en EE.UU, los datos PNR procedentes de la UE se mantienen en las bases de datos durante un período de tiempo mayor: de siete años en una base activa y de otros ocho años más en una base de datos inactiva. Los niveles de conservación de información en Australia son más bajos que en EE.UU, por lo que permanecen en una base activa durante tres años y medio y después en una base inactiva durante otros dos años más. Huelga decir que para realizar una consulta en la base de datos inactiva se debe pedir un permiso ex profeso.

#### **4.7.9 Intercambio de datos y trabajo conjunto sobre delitos de terrorismo**

La UE evidenció que la base del éxito en materia terrorista pasaba por establecer relaciones próximas con fuerzas de seguridad y Estados miembro, fruto de dicha necesidad surge la Decisión 2003/48/JAI del Consejo<sup>497</sup> relativa a cooperación policial y judicial en materia terrorista, posteriormente a la aprobación de dicha Decisión la Comisión se percató de que procedía ampliar el intercambio de información, por lo que se ratificó la Decisión 2005/671/JAI del Consejo, relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo<sup>498</sup>, de mayor especificidad y alcance. La consecuencia de su aplicación implica un claro incremento del intercambio de información, a todos los niveles, desde las condenas hasta la aplicación a personas físicas y jurídicas, entidades o grupos que son objeto de investigación, procesamiento o condena por delitos de terrorismo<sup>499</sup>. Este avance es

---

<sup>497</sup>Decisión 2003/48/JAI del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo de acuerdo con el artículo 4 de la posición común 2001/931/PESC [Diario Oficial L 16 de 22.1.2003]. Medida en relación con lo dispuesto en el artículo 4 de la Posición Común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo.

<sup>498</sup>Decisión 2005/671/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005 relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo.

<sup>499</sup>En concordancia con lo establecido en la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la lucha contra el terrorismo. Esta Decisión, recordemos, establece que se consideren delitos de terrorismo los actos intencionados a que se refieren las letras a) a i) tipificados como delitos según los respectivos Derechos nacionales que, por su naturaleza o su contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa con el fin de:

- intimidar gravemente a una población,

significativo, tanto para Estados miembro, que manifestaban la necesidad de medidas más adecuadas, como para la UE, que no mostraba ser un actor fuerte en el campo de la cooperación sobre delitos de terrorismo<sup>500</sup>.

Por tanto, la Decisión 2005/671/JAI relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo prioriza en facilitar información sobre delitos de esta índole a Eurojust, Europol y los Estados miembro. De esta manera, cada Estado miembro designa entre sus servicios policiales un servicio especializado o autoridad responsable del cumplimiento de la ley que, de conformidad con la legislación nacional, dispone de acceso a toda la información pertinente relativa a las investigaciones criminales por delitos de terrorismo, y recaba a su vez esa información para posteriormente remitirla a Europol<sup>501</sup>. Esta medida implica un alto protagonismo del Estado miembro, desde el proceso de acopio hasta la transferencia de la información. Asimismo, será cada Estado miembro el que adopte las medidas necesarias para salvaguardar las informaciones, tanto en procedimientos o condenas penales. Estos datos se transmiten a Europol<sup>502</sup> y a Eurojust<sup>503</sup>, donde se establece un canal de

- 
- obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo;
  - o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional.

Conjuntamente, se

- a) atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte;
- b) atentados graves contra la integridad física de una persona;
- c) secuestro o toma de rehenes;
- d) destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas informáticos, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico;
- e) apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías;
- f) fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas;
- g) liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;
- h) perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;
- i) amenaza de ejercer cualesquiera de las conductas enumeradas en las letras a) a h).

<sup>500</sup>DEN BOER, M.: *op. cit.*, pp. 402-419. Disponible en:

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02684527.2014.988444#.VUD8FyGqgko>

<sup>501</sup>Además de designar un servicio policial especializado, cada Estado miembro habilita una autoridad o más autoridades -cuando su ordenamiento jurídico así lo establezca- como corresponsal nacional Eurojust para los asuntos de terrorismo, o bien una autoridad judicial u otra autoridad competente apropiada que, de acuerdo con el Derecho interno, tiene acceso a toda la información pertinente relativa a los procesos y condenas penales por delitos de terrorismo y recabará esa información, y la remite a Eurojust.

<sup>502</sup>La información detectada que debe ser transmitida a Europol aborda datos físicos, datos de procedimientos judiciales, tipificación del delito imputados, empleo de tecnologías de la comunicación y la posible amenaza que representa la eventual posesión de armas de destrucción masiva.

<sup>503</sup>La transferencia de datos es de tipo judicial: tipificación del delito imputados, información sobre condenas firmes por delitos de terrorismo, solicitudes de asistencia judicial mutua, etc.

tránsito de información puramente comunitario, éxito manifiesto de la UE de cara a la transparencia entre sus agencias y Estados miembro.

Los datos susceptibles de transferirse implican una gran cantidad de información que facilita las investigaciones entre Estados miembro, pero el escenario demuestra que los Estados miembro encuentran problemas a la hora de completar todos los requisitos en lo que a la información se refiere: el paquete de datos que se envía a Eurojust y Europol comprende un amplio margen de detalle que puede o no cubrirse, esto es, cuando se refiere a “vínculos con otros actos conexos”, por ejemplo, no se está solicitando una información concreta y pormenorizada de los actos en sí, hecho que menoscaba el éxito del intercambio y, en consecuencia, de la investigación sobre delitos de terrorismo. Es preciso mejorar y estandarizar de forma más homogénea y minuciosa los datos intercambiables para lograr un nivel de contenidos transferidos completo que asegure un mínimo de contenido válido para ser empleado en una investigación.

Respecto a las solicitudes de asistencia judicial, de reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales será cada Estado miembro quien tomará las medidas necesarias para garantizar que dichas solicitudes sean tramitadas con carácter de urgencia y reciban prioridad. Ergo, los Estados miembro cargan con un alto porcentaje de responsabilidad y son los actores que aseguran la buena tramitación de las solicitudes; de esta misma forma cada Estado miembro será el encargado de garantizar por sus propios medios la seguridad de toda información contenida en cualquier documento, expediente, dato, objeto u otro medio de prueba, intervenido o confiscado durante investigaciones.

Grosso modo, la Decisión 2005/671/JAI del Consejo sirvió para complementar el Tratado de Prüm, que también abordaba el tema de la transmisión de información para la prevención de delitos de terrorismo. La diferencia entre el Tratado de Prüm y la Decisión 2005/671/JAI reside en que esta última posibilita la transmisión de datos tanto de carácter preventivo, como se establecía en el Tratado de Prüm, sino que además se acoge a todas las fases del procedimiento, incluidas las condenas, y respecto de todas las personas físicas y jurídicas, grupos y entidades que sean objeto de investigación, procesamiento o condena por delitos de terrorismo, lo que amplía el espectro de acción<sup>504</sup>.

---

<sup>504</sup>REMOTTI, C.: ‘Las medidas contra el terrorismo en el marco del Tratado de Prüm’, *Universidad de Granada*, 2012. Disponible en: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE7/articulos/09jcarlosremotticarbonell.htm>.

Por su parte, la transmisión de información planteada por el Tratado de Prüm para advertir delitos de terrorismo se complementa y se mejora con la Asistencia Policial recíproca o (cooperación previa petición)<sup>505</sup> junto con los dispositivos suministrados por el Sistema de Información Schengen<sup>506</sup>, a partir del cual un Estado contratante podrá comunicar a otro, sin haber estado invitado a ello, informaciones que puedan ser relevantes para la lucha contra el delitos graves<sup>507</sup>. En casos particularmente urgentes, como subraya Remotti, la transmisión de la información puede hacerse directamente entre las autoridades policiales interesadas, salvo disposiciones nacionales que dispongan lo contrario, y comunicando tal hecho a las autoridades centrales<sup>508</sup>.

#### **4.7.10 Intercambio de datos relativos a secuestros terroristas**

La UE dispone de una batería de herramientas de transferencia de información de carácter global, que complementa y especifica con instrumentos concretos para fines definidos, como es el caso del intercambio de datos relativos a secuestro terroristas. A este respecto, se han publicado tres documentaciones que han supuesto un significativo progreso en la lucha contra el terrorismo en el panorama comunitario. La primera de las medidas se trata la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 16 de junio de 2004, sobre la mejora de acceso a la información por parte de las autoridades responsables del mantenimiento del orden público y el imperio de la ley<sup>509</sup>; dicha Comunicación soslaya el problema de los datos susceptibles de formar parte de una investigación que, en el caso de ser facilitados, sirvan para optimizar el trabajo conjunto y propio de los Estados miembro y sus fuerzas de seguridad en materia de terrorismo. Posteriormente ve la luz la Decisión 2005/671/JAI<sup>510</sup>, de 20 de septiembre de 2005, relativa al intercambio de información y la cooperación sobre delitos de

---

<sup>505</sup>Establecida en el art. 27 TP.

<sup>506</sup>El sistema de información Schengen (SIS) fue inicialmente creado para facilitar a los puestos fronterizos, a las autoridades policiales y de aduanas y a los agentes consulares de los Estados miembros del espacio Schengen de datos, mediante un procedimiento de consulta automatizado, sobre personas, objetos o vehículos buscados así como de una relación de extranjeros incluidos en la lista de no admisibles, a efectos del procedimiento de expedición de visados, de expedición de permisos de residencia y de la admisión de extranjeros en aplicación de las disposiciones comunes sobre circulación de personas.

<sup>507</sup>Para éste con el fin de ayudarle a reprimir infracciones futuras, prevenir infracciones o prevenir peligros para el orden y la seguridad, conceptos en los que claramente puede incluirse al terrorismo.

<sup>508</sup>REMOTTI, C. *op. cit.* Disponible en: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE7/articulos/09jcarlosremotticarbonell.htm>.

<sup>509</sup>Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley ‘Sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades responsables del mantenimiento del orden público y el imperio de la ley’, COM (2004) 429.

<sup>510</sup>Decisión 2005/671/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005 relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo.



terrorismo. Tiempo después se publica la Recomendación 2007/562/EC del 12 de junio de 2007<sup>511</sup>, relacionada sobre el compartido de información y los secuestros terroristas, que se erige como el documento que realmente propone las verdaderas pautas de actuación y plantea el sistema de intercambio.

La Recomendación de 2007 afirma la disposición por parte de los Estados miembro de datos relacionados con secuestros terroristas y con crímenes afines a ellos, dicho datos han de ser transmitidos según las leyes nacionales de cada país –hecho que dota de heterogeneidad al sistema- y deben incluir la hora y día del comienzo y fin del secuestro, lugar, *modus operandi*, motivación del secuestro, posibles cómplices en dicho secuestro. La Recomendación de 2007 avanza cualitativamente pues se recogen datos cruciales en una investigación como la ideología, el grupo responsable, su nacionalidad, habilidades de lenguaje, y sus direcciones empleadas; todos ellos datos básicos necesarios para la lucha contra el terrorismo. Una vez conseguida la información, los Estados Miembro comparten –de forma no obligatoria- el paquete de datos con Europol y, sopesando la cantidad y el tipo de los datos compartidos, estos serán incluidos en la base de datos.

Por su parte, los Estados miembro han elaborado una lista de secuestros sucedidos desde el 1 de enero de 2002 así como una lista de contactos para ser enviados al resto de Estados Miembro. Para ello, la Recomendación del Consejo de 2007<sup>512</sup> recoge, con carácter no vinculante, que los Estados miembro una vez hayan resuelto en caso referido al secuestro compartan los datos relativos al país y región donde tuvo lugar el secuestro, número de rehenes, fecha y hora del secuestro y, lo que resulta más importante, quiénes eran los secuestradores y el grupo terrorista responsable. A través de estos datos se podrían obtener antecedentes para contextualizar y resolver el secuestro del otro País miembro. El resto de datos adicionales se podrán compartir bilateralmente según la legislación nacional del momento, de forma no obligatoria, pese a tratarse de datos de elevada relevancia para las fuerzas de seguridad como son el *modus operandi* del secuestro y la implicación de un mediador durante el proceso<sup>513</sup> e incluyen aspectos prácticos como los que analizamos en los siguientes párrafos.

---

<sup>511</sup>Recomendación del Consejo del 12 de junio de 2007 sobre intercambio de información en secuestros terroristas (2007/562/EC).

<sup>512</sup>Recomendación del Consejo de 12 de junio de 2007 respecto del intercambio de información sobre los secuestros perpetrados por terroristas (2007/562/CE).

<sup>513</sup>Los datos adicionales a los que nos referimos son el *modus operandi* del secuestro, — motivo del secuestro, implicación de un mediador: sí/no, persona de contacto en el Estado miembro de que se trata, motivo por el que los rehenes se encontraban en el país, sus conocimientos lingüísticos y su sexo, ideología, nacionalidad y

El intercambio de esta información es decisivo en caso de realizarse un secuestro terrorista, y las organizaciones de seguridad son conscientes de ello. Una vez más, el problema que topamos es que la UE es que no realiza de manera forzosa y comprometida a adoptar medidas que vayan más allá de la última Recomendación –que solicita más información que las anteriores Decisiones-, esto es, que los Estados miembro son los responsables de que los datos de los secuestros sean empleados por otros servicios de seguridad para optimizar el proceso de resolución del caso y sentar precedentes para próximos posibles secuestros. Conjuntamente, reconocemos que algunos Estados miembro son más proclives a compartir información con otros Estados miembro más afines, y por ello, con mejores relaciones de cooperación.

El listado de datos que se transmite a Europol (datos físicos, datos de procedimientos judiciales, tipificación del delito imputados, empleo de tecnologías de la comunicación, etc.), compondría una magnífica base de datos si se garantizase un alto porcentaje de inclusión de datos por parte de Estados miembro. Por tanto, el camino que debería seguir la UE pasa por aunar este tipo de datos en una base común, que los Estados miembro fuesen actualizando a través de un mecanismo ideado por la propia UE, para conseguir así, una homogeneidad tanto en la recopilación como la consulta de los mismos datos. Podemos afirmar que este paso a nivel comunitario es positivo y sigue una línea de acción creciente, pese a todo, el nivel actual aún no es el adecuado, y se tienen que perfeccionar las vías de acción y de comunicación, sobre todo por parte de la voluntad de los Estados miembro y sus fuerzas de seguridad.

#### **4.7.11 Custodia, permanencia y empleo de la información recopilada**

Estos campos han sido objetivo de numerosas críticas, desde dentro de la UE como desde terceros países. La UE insiste en dichas áreas relativas a la custodia, permanencia y empleo de la información y asegura que los datos de los ciudadanos están a salvo, y se emplean estrictamente para los fines para los que han sido recogidos. La realidad demuestra que, a día de hoy, este campo es mejorable<sup>514</sup>. Las bases de datos no son compartimentos estancos, sino paquetes de información a servicio de Estados miembro y UE, con su consecuente empleo, conservación y destrucción de los mismos. Toda la información presente en los sistemas y

---

conocimientos lingüísticos de los secuestradores, medios utilizados por los secuestradores para dirigirse al público e información sobre *modus operandi* de los secuestradores.

<sup>514</sup>ENKE, N.: 'The user's view on biodiversity data sharing — Investigating facts of acceptance and requirements to realize a sustainable use of research data', *Elsevier B.V.*, 2012. Disponible: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1574954112000222>

bases de datos se regula de una manera diferente para cada herramienta. Encontramos datos que son almacenados durante apenas un día, en el caso de API, para seguridad fronteriza; hasta el acuerdo realizado con EE.UU, donde el tiempo de preservación es de hasta de quince años. Debemos remarcar además que, dentro de cada uso de información, existen diferentes niveles, que pueden ser pasivo y activo: pasado un tiempo estipulado dichos datos pasan a otro fichero donde para ser empleados se precisa un permiso especial para hacer uso de esa información<sup>515</sup>.

Si nos referimos a la salvaguarda de la información los Estados miembro son cada vez más proclives a emplear herramientas y sistemas propuestos por la UE para realizar la transmisión de datos, esto es, que los Estados miembro, además de los sistemas nacionales y comunitarios se decantan por servirse de, por ejemplo, la red de comunicación de datos s-TESTA, soportada económicamente por la Comisión, cuya función es la de participar en el intercambio de información sensible. Dentro de la red s-TESTA encontramos los sistemas SIS II, VIS y EURODAC, Prüm, ECRIS, UIF, conjuntamente con los organismos de Europol y Eurojust. En constante crecimiento, estos sistemas suponen un gran paso adelante para la lucha contra el terrorismo, ciberterrorismo y bioterrorismo dentro de la UE pero también un conjunto de bases de datos que no cuentan con una interconexión óptima y una operatividad total por parte de la información proveniente de los Estados miembro.

Los sistemas de gestión de información que hemos tratado están sujetos a una serie de modificaciones que son diferentes para cada instrumento. Si nos centramos en las herramientas más elaboradas y complejas vemos como SIS, II, VIS y EURODAC es la Comisión la que se encarga de publicar informes anuales o bianuales al Consejo o Parlamento Europeo sobre las carencias o aciertos de la puesta en práctica de ese sistema. Si nos referimos ya a las herramientas de intercambio de información de naturaleza descentralizada, la Comisión ha de presentar al resto de instituciones un informe único de examen sobre su funcionamiento pasados determinados años de entrada en vigor<sup>516</sup>. Aunque la Comisión asegura la independencia, que el cuerpo consultor sea un órgano decisorio de la UE resta objetividad y no permite alejarse lo suficiente al “examinador” de los hechos que está juzgando.

---

<sup>515</sup>Este concepto lo encontramos en el acuerdo de la UE con datos PNR con Canadá, a través del cual los datos recogidos pasan a ser anónimos a los tres días de su recopilación, pero sí se pueden consultar hasta tres años y medio después para funcionarios que hayan sido acreditados para su consulta.

<sup>516</sup>Por ejemplo, la Directiva sobre conservación de datos, la Iniciativa sueca y las medidas ORA se evaluaron en el año 2010; la Decisión Prüm se evaluó en el año 2011 y ECRIS tendrá que pasar a examen en 2016. De la misma forma los acuerdos *Passenger Name Record* están sujetos a modificaciones y dos de ellos disponen de cláusulas de extinción.

Organizaciones de mayor tamaño, como Eurojust y Europol publican informes anualmente dirigidos al Consejo. La idea global extractada para de la disposición de la UE de un gran número de herramientas para gestionar la información, pero de la carencia de una gran red de evaluación común para todas ellas. Este efecto tiene consecuencias tanto negativas como positivas. Las positivas implican que se asegura la independencia de unas herramientas respecto a las otras, y que los aspectos modificables o sustituibles son específicos para cada una de ellas, por lo que se avanza más en la efectividad de las mismas. Los puntos negativos derivan de la falta de homogeneización, por lo que el nivel de compromiso baja y la calidad de las herramientas también. La existencia de un organismo superior que regulara todas las herramientas lograría revisiones aseguradas, en tiempo menor, y que contemplasen al detalle la duplicidad de datos y mejorasen la sinergia entre herramientas y Estados miembro.

Por su parte, la Comisión, con acertada visión de futuro, defiende el nuevo diseño de ideas que permitan pasar a examen las presentes herramientas sobre los principios<sup>517</sup> que se aplican, vinculados con la salvaguarda de derechos fundamentales, necesidad, subsidiariedad y gestión precisa del riesgo. La idea de proteger la privacidad de los ciudadanos y de salvaguardar su intimidad es una de las máximas de la UE. En los documentos consultados se hace especial hincapié a este aspecto, y vemos que en los artículo 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales se contempla el derecho de toda persona al “respeto de su vida privada y familiar”, así como a “la protección de los datos de carácter personal que le conciernen”<sup>518</sup>. Posteriormente, el Tratado de Funcionamiento de la UE declara abiertamente el derecho que posee todo ciudadano a “la protección de los datos de carácter personal que le conciernen”<sup>519</sup>. Por lo que toda medida que se adopte y conlleve el uso o recopilación, investigación o almacenamiento de datos personales de los ciudadanos tiene que cumplir lo recogido en el Tratado de Funcionamiento de la UE.

Un aspecto a tener en cuenta es que tanto la forma de recopilar información como conservarla se encuentra en constante cambio, ergo la UE debe seguir un proceso de adaptación a las nuevas tecnologías sin menoscabar el derecho de los ciudadanos a su privacidad y protección de datos. De esta forma, la Comisión se muestra precavida y aboga por la

---

<sup>517</sup> Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — «Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia» (2010/C 355/03).

<sup>518</sup> Carta de los derechos fundamentales de la UE, DO C 83 de 30.3.2010, p. 389.

<sup>519</sup> Presente en las versiones consolidadas del Tratado de la UE y del Tratado de Funcionamiento de la UE, DO C 83 de 30.3.2010, p. 1. Recordemos que el TFUE es vinculante para las actividades de los Estados miembros, tanto así como las instituciones, agencias y organismos de la UE.

denominada “intimidad mediante el diseño”<sup>520</sup>. Que implica la inclusión de la protección de datos personales en la base tecnológica del instrumento planteado además de restringir el uso y tratamiento de los datos a los motivos que se estipulen precisos para el objetivo planteado. Igualmente, el acceso a los mismos debe estar restringido a organismos que “necesitan saber”<sup>521</sup>.

La gestión de la información se encuentra bajo una serie de principios, la Comisión identifica como dichos principios a la subsidiariedad y proporcionalidad, según el artículo 5 del Protocolo nº2 anejo al Tratado de la UE. De esta forma, todas las nuevas propuestas legislativas que se diseñen implicarán un reconocimiento del impacto financiero, económico y social de la propuesta, y en caso de de directiva, se recogerán las implicaciones para la regulación necesaria de los Estados miembro<sup>522</sup>. Esta medida garantiza, en fases previas, su éxito y posibles problemas e implicaciones futuras, lo que supone un paso adelante para la UE, pero no suficiente para asegurar en un alto porcentaje la idoneidad de las próximas herramientas de información así como las herramientas en curso.

#### **4.7.12 Colaboración entre EE.UU y la UE: aliados necesarios**

##### **Intercambio de datos y gestión de la información clasificada**

EE.UU se conforma como un estrecho aliado de la UE en materia antiterrorista; dentro del marco de las actuaciones conjuntas que desarrollan nace la Decisión del Consejo 2007/274/JHA del 23 de abril de 2007. La Decisión de 2007 se sustenta en la cooperación y la transparencia relativa y su objetivo primordial es reforzar la seguridad de los EE.UU y la UE. Según dicho documento, los miembros firmantes de este acuerdo se involucran en aumentar y reforzar su cooperación mediante el intercambio de información clasificada. La Decisión del Consejo 2007/274/JHA asume que, para lograr un intercambio de información eficiente, es preciso implementar una serie de medidas de seguridad específicas, es por ello que en este acuerdo se perfilan una serie de dispositivos enfocados en mantener la protección de información sensible clasificada de una manera restrictiva pero eficiente. Según la Decisión las

---

<sup>520</sup>Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — «Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia» (2010/C 355/03).

<sup>521</sup>El concepto de la «intimidad mediante el diseño» se desarrolla ampliamente en el documento *Opinion of the European Data Protection Supervisor on Promoting Trust in the Information Society by Fostering Data Protection and Privacy*, Supervisor Europeo de Protección de Datos, 18.3.2010.

<sup>522</sup>Los principios básicos de las evaluaciones de impacto se establecen en las Directrices para la evaluación de impacto de la Comisión Europea (SEC(2009)92, 15.1.2009).

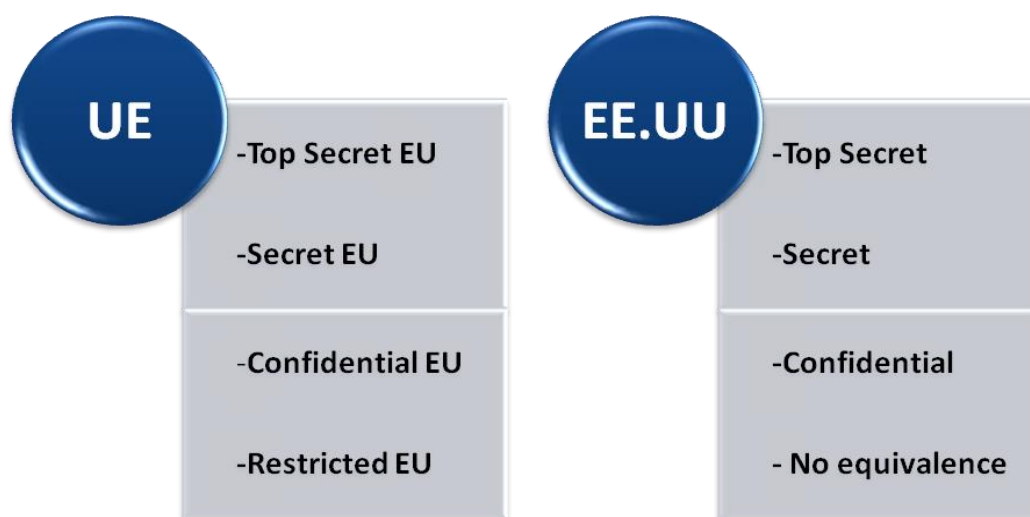
partes tendrán que proteger la información clasificada que reciba de la otra parte, sobre todo contra la divulgación no autorizada.

Siguiendo el documento se entiende por “información clasificada” los datos<sup>523</sup>:

- cuya divulgación no autorizada pueda causar perjuicio o daño en distintos grados a los intereses del gobierno de EE.UU, o de la UE o de uno o más de sus Estados miembro;
- que requiera protección contra su divulgación no autorizada por razones de seguridad del gobierno de EE.UU o de la UE;
- en la que figure una clasificación de seguridad asignada por el gobierno de EE.UU o la UE. La información puede ser oral, visual, electrónica, magnética o documental, o en forma de material, incluidos equipos o tecnología.

En el siguiente gráfico vemos las equivalencias de información y observamos que EE.UU dispone de una menos, puesto que no hay correspondencia con la información comunitaria bajo el sello “restringida”.

**Figura 14: Diferentes correspondencias de información entre la UE y EE.UU**



Fuente: elaboración propia<sup>524</sup>.

<sup>523</sup>Acuerdo entre la UE y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre seguridad en materia de información clasificada, artículo 2.

<sup>524</sup>Realizado a partir del acuerdo firmado entre la UE y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre seguridad en materia de información clasificada en 2007.

La información, una vez entregada, deberá ser protegida por la otra Parte, al menos siguiendo una clasificación equivalente a la que haya determinado la parte comunicadora. Cada una de las Partes tendrá un sistema de seguridad propio con el objetivo de asegurar que se aplica un nivel equivalente de protección a la información clasificada. Las Partes poseerán las normas de seguridad de la otra Parte, previa petición de las mismas.

No se podrán utilizar la información dotada por la parte comunicadora más que para los fines que la parte comunicadora haya indicado, asimismo no se podrán emplear esta información sin autorización previa de la parte comunicadora. La Parte receptora garantizará la seguridad e integridad de la información, como los derechos de propiedad intelectual (patentes, derechos de autor o secretos comerciales). Sólo podrán consultar la información clasificada aquellas personas autorizadas en virtud de su rango, cargo o habilitación de seguridad. De esta manera, la parte receptora garantizará que tenga conocimiento de sus responsabilidades a todos los individuos que tengan acceso a la información clasificada.

Este sistema establece, a primera vista, un contacto bilateral permisivo, fluido y de confianza; pero la dinámica se basa en el empleo de los datos que hayan sido transferidos para los fines por los que han sido solicitados únicamente, además de que cada parte del acuerdo delibera la cantidad de información que transfiere, por lo que seguimos estando frente a un sistema restringido y limitado. Recordemos, además, que cada parte dispone de un mecanismo de salvaguarda de datos diferente, por lo que el empleo de datos por parte de otras agencias – aunque también estatales- es un concepto más amplio del que refleja la Decisión de 2007 sobre información clasificada.

Todas las personas que hayan tenido acceso a información clasificada CONFIDENTIEL UE o CONFIDENTIAL o de rango superior, entregada o intercambiada según la Decisión deben haber sido habilitadas antes de que se les conceda el acceso a dicha información. La habilitación de seguridad de cada una de las partes se basa en una investigación que certifica que los individuos que acceden a dicha información cumplen los requisitos necesarios para consultar la información clasificada. En el caso de la UE la ANS (Autoridad Nacional de Seguridad) del gobierno patrio del individuo concernido es la autoridad encargada de realizar las necesarias investigaciones de seguridad de sus nacionales.

La parte comunicadora garantizará que la información clasificada esté protegida hasta el momento en que se transfiera a la parte receptora, y la parte receptora asegura que la información sea protegida adecuadamente desde el momento de su recepción. Otra vez nos

encontramos la ausencia de un órgano superior regulador en materia de intercambio, por lo que el acuerdo en sí se basa en la voluntariedad y buena fe de las partes, más allá de sus obligaciones legales.

Por tanto, la Decisión afirma que las partes garantizan la seguridad de las instalaciones y establecimientos en donde se conserve la información clasificada y se protegerán las medidas de control y protección de la información. La información se entregará a un contratista o posible contratista con el consentimiento de la Parte Comunicadora, que garantiza que tanto el contratista como la instalación de la que se disponga sean capaces de proteger la información y posean la adecuada habilitación. Quedan exceptuados los empleados de la UE con un contrato de empleo o por los EE.UU con un contrato de servicios personales. Esta es la medida más severa que encontramos en el campo de salvaguarda de los datos, que aún que supone una certificación, es insuficiente.

La información se transmitirá por los canales acordados por ambas Partes:

- La UE enviará su información al jefe de registro del Consejo de la UE, éste la remitirá a los Estados Miembro y a la Comisión Europea.
- Por parte del Gobierno de EE.UU, la información escrita se enviará por medio de la Misión de los EE.UU de América antes la UE a Bruselas.

Las Partes confirmarán las habilitaciones de seguridad del personal mediante los canales convenidos para las visitas de los representantes de una Parte a las instalaciones y establecimientos de la Parte contraria. Los requisitos de seguridad podrán verificarse mediante visitas recíprocas del personal de seguridad con el objetivo de analizar y evaluar la eficacia de las medidas adoptadas para proteger la información clasificada entregada o intercambiada entre las Partes. Por tanto, previa petición de las Partes se podrán visitar las medidas de seguridad y ayudar a los representantes de la misma a la hora de determinar si la información clasificada recibida de la Parte visitante se ha protegido adecuadamente.

En el caso de EE.UU, se supervisará la aplicación de dicho acuerdo los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa y el Director de Inteligencia Nacional. En el caso de la UE supervisarán este acuerdo el Secretario General del Consejo y el miembro de la Comisión responsable de los asuntos de seguridad. En este punto es donde observamos uno de los errores del acuerdo, puesto que los encargados de la supervisión y certificación de su cumplimiento



son autoridades del propio país que certifica el sistema, lo que menoscaba su fiabilidad e independencia.

El Ministerio de Asuntos Exteriores de los EE.UU es responsable del desarrollo de las disposiciones técnicas de seguridad referente a la información clasificada entregada o intercambiada con el Gobierno de EE.UU según dicho acuerdo. De esta misma manera, la Oficina de Seguridad de la Secretaría General del Consejo, bajo la dirección y en nombre del Secretario General del Consejo, actuando en nombre del Consejo y bajo su autoridad, es responsable también del desarrollo de las disposiciones técnicas de seguridad por lo que respecta a la protección y salvaguarda de la información clasificada entregada o intercambiada con el Consejo o la Secretaría General del Consejo según dicho Acuerdo.

La Dirección de Seguridad de la Comisión Europea, actuando bajo la autoridad del miembro de la Comisión responsable de los asuntos de seguridad, será responsable del desarrollo de las disposiciones técnicas de seguridad por lo que respecta a la protección de la información clasificada entregada o intercambiada con la Comisión Europea según dicho acuerdo. En el caso de la UE, las disposiciones se someterán a la aprobación del Comité de Seguridad del Consejo.

La información será recalificada cuando cese de requerir dicho alto de protección, de esta misma manera debería ser desclasificada tan pronto como la información ya no requiera protección contra su divulgación no autorizada. La Parte comunicadora tiene libertad para recalificar o descalificar su propia información, no puede recalificar o descalificar esta misma información la parte receptora sin aviso de la Parte comunicadora. Esta afirmación sí establece un requisito mínimo de protección de la información transferida, pero da libertad a las partes de descalificar mayor o menor cantidad de información, y de regular su nivel de opacidad, por lo que podríamos encontrarnos ante un actor cooperador bilateral más o menos receloso que la otra parte, lo que incide directamente en presentes y futuros acuerdos de cooperación entre las partes firmantes, afirma Pérez González<sup>525</sup>.

### **Transferencia de datos de pasajeros: Passenger Name Record**

Una de las medidas que más urgía tomar dentro de la lucha contra el terrorismo y el trabajo conjunto de EE.UU y la UE era el de conseguir un registro de los pasajeros para

---

<sup>525</sup>PÉREZ GONZÁLEZ, M.: 'Lucha contra el terrorismo y Derecho internacional', *Cuadernos de Estrategia*, Instituto Español de estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, marzo 2006, pp. 84-104.

aumentar la seguridad. Las medidas tomadas a este respecto han ido variando, por ello desde el primer paso en 2004 hasta 2007 se han producido importantes acciones en materia de transferencia de datos de pasajeros entre EE.UU y la UE.

Fue en 2004 cuando vio la luz la Decisión del Consejo<sup>526</sup>, que abordaba la posibilidad de transferir datos de los expedientes de pasajeros desde las aerolíneas hasta el Departamento de Seguridad Nacional de EE.UU<sup>527</sup>, y favorecer así la seguridad. Pasados estos años, y empleada esta Decisión por ambos actores, se renovó la medida con una sustancial mejora por medio de la Decisión del Consejo de 2006<sup>528</sup>, que esta vez permitía el tratamiento y transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) a través de las aerolíneas dirigidos al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los EE.UU. Un año más tarde se realizó una nueva Decisión en 2007 y con una validez de 7 años, esta Decisión tiene por objetivo que las aerolíneas deban transmitir al Departamento de Seguridad Interior<sup>529</sup> información como los datos de los pasajeros que tengan como destino o que salgan desde los EE.UU.<sup>530</sup>

Dichos datos se obtienen de las aerolíneas que proveen de datos como los presentes en las tarjetas de embarque así como documentación relacionada con el trayecto. El registro de datos PNR comprende aspectos básicos compartidos con otras bases de datos europeas como sistema API<sup>531</sup>. Es bien sabido que la UE, en cuanto al cuidado de los datos susceptibles de

---

<sup>526</sup>Decisión 2004/496/CE del Consejo, de 17 de mayo de 2004, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos de los expedientes de los pasajeros por las compañías aéreas al Departamento de seguridad nacional, Oficina de aduanas y protección de fronteras, de los Estados Unidos.

<sup>527</sup>Decisión relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos de los expedientes de los pasajeros por las compañías aéreas al Departamento de seguridad nacional así como Oficina de aduanas y protección de fronteras, de los Estados Unidos. [Diario Oficial L 183 de 20.5.2004].

<sup>528</sup>Decisión 2006/729/PESC/JAI del Consejo, de 16 de octubre de 2006, relativa a la firma, en nombre de la UE, de un Acuerdo entre la UE y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos - Acuerdo entre la UE y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos [Diario Oficial L 298 de 27.10.2006].

<sup>529</sup>Siglas en inglés de DHS, Department of Homeland Security.

<sup>530</sup>En este aspecto entran los derechos de los pasajeros de protección de sus datos, por eso ambos actores proclaman reservar y salvaguardar las libertades y derechos de los ciudadanos.

<sup>531</sup>Decisión 2007/551/PESC/JAI del Consejo, de 23 de julio de 2007, relativa a la firma, en nombre de la UE, de un Acuerdo entre la UE y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos (Acuerdo PNR 2007) y Acuerdo entre la UE y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos (Acuerdo PNR 2007).

Se identifican los siguientes puntos:

1. datos del sistema API (nombre, estado civil, fecha de nacimiento, nacionalidad, país de residencia etc.);
2. datos del viaje (fecha de reserva o emisión del billete, fecha del viaje, itinerario, equipaje, asiento, estatuto del viajero, agencia de viaje utilizada);

filtrarse, como pueden ser datos “sensibles” (raza, etnia, creencias religiosas, políticas y/o religiosas<sup>532</sup>...) tiene especial cuidado, por ello los datos PNR, según son recibidos por el Departamento de Seguridad Interior se realiza un filtrado de los códigos y aquellos aspectos más controvertidos a través de un proceso mecanizado.

De todas maneras, no podemos dejar de tener en cuenta que si estos datos valiesen para evitar cualquier atentado terrorista o sirviesen de una u otra manera para identificar un acto o grupo terrorista, en ese caso el DHS hace uso de los datos siempre y cuando pase un tiempo máximo de 30 días desde su consulta hasta su eliminación. Además la Comisión Europea deberá tener constancia del empleo de dichos datos en un tiempo máximo de 2 días.

Los datos que el DHS recibe son empleados para luchar contra el crimen organizado y el antiterrorismo. Más allá de eso, el acuerdo vigente, garantiza y explica las condiciones de transmisión y almacenamiento de esos datos; pero debemos puntualizar que, aparte del DHS<sup>533</sup>, otras organizaciones pueden ser conocedores de esta información, como las autoridades estadounidenses que tengan como objetivos la seguridad pública, lucha contra el terrorismo y el *status quo*. Y, aquí viene la imprecisión y consecuente peligro, puesto que también podrán beneficiarse de estas informaciones, países que atestigüen la salvaguarda de dichos datos, por supuesto, para los fines antes descritos.

El DHS dispone de un sistema para solicitar información a aerolíneas<sup>534</sup>, dicha organización dispone de los datos PNR unas 72 horas previas al vuelo, aunque puede solicitarlas con anterioridad en casos precisos<sup>535</sup>. En este proceso en el que el DHS conserva la información, hay varias fases: la base analítica, en la que los datos permanecen 7 años y la base en la que permanecen como datos no operativos o inactivos, que dura 8 años. Para pasar

- 
3. datos del billete de avión (billetes gratuitos, paso a una clase superior, emisión del billete, precio, número, forma de pago utilizada y facturación);
  4. datos PNR (código de identificación del registro, nombres que figuran en el PNR, información PNR escindida/dividida y el historial de cambios de los datos PNR);
  5. toda la información de contacto disponible;
  6. datos OSI (Other Service Information), SSI y SSR (Special Services).

<sup>532</sup>Estos aspectos así como salud física y mental, vida sexual y /o asociación a un partido político, sindicato, asociación, etc. A su vez, el DHS declara que no empleará estas informaciones y que éstas serán destruidas lo más pronto posible.

<sup>533</sup>Decisión 2007/551/PESC/JAI del Consejo, de 23 de julio de 2007, relativa a la firma, en nombre de la UE, de un Acuerdo entre la UE y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos (Acuerdo PNR 2007).

<sup>534</sup>Por su parte, las aerolíneas disponen de un sistema de transferencia de datos, bien denominado “push” o bien “pull” para realizar el traspaso de los datos requeridos antes citados.

<sup>535</sup>Estas peticiones se deberán hacer en la medida de lo posible y de forma proporcionada.

de analítica a no operativa se requerirá el concierto de un alto funcionario del DHS, y en él los representantes de las dos bases se consultarán en qué momento se procederá a la eliminación de los datos PNR<sup>536</sup>.

Con la misma seguridad que promulga la ley estadounidense sobre el respeto de la vida privada se aseguran los datos por parte del DHS, por ello, cualquier error o irregularidad en la misma está sujeta a sanciones penales, civiles o administrativas si se violase la intimidad de los ciudadanos. Este aspecto relativo a los derechos de los pasajeros para que no se vulnere su intimidad sigue preocupando a todos los implicados en la situación, tanto la UE, DHS y aerolíneas proclaman informar a los viajeros de sus derechos y la forma que las compañías aéreas emplean sus datos, “sensibles” o más básicos. El DHS como medidas básicas ofrece un servicio de respuesta al ciudadano a cerca de los datos PNR a través de avisos en su página web y documentación publicada en el registro federal<sup>537</sup>.

En el aspecto del trabajo conjunto y relaciones bilaterales, la UE refuerza su misión pues cree que la cooperación entre actores y fuerzas de la ley es básica para la lucha contra el terrorismo<sup>538</sup>. De ahí que el DHS traspase la información analítica que venga de los datos PNR a cuerpos como Europol, Eurojust, organismos judiciales, etc. De la misma manera se produce la cooperación desde el viejo continente, que provee de información a los cuerpos de seguridad, judiciales y/o federales de la información que ellos soliciten para la lucha contra el terrorismo, crimen organizado, etc.

El seguimiento de esta Decisión queda fijado por ambas partes cada cierto tiempo por parte de las figuras del Secretario de Interior del Departamento de Seguridad Interior de EE.UU y, por el lado de la UE, el Comisario de Justicia, Libertad y Seguridad.

Posteriormente a la Decisión 2007/551/PESC/JAI<sup>539</sup>, se aprobó el nuevo acuerdo sobre datos de pasajeros entre la UE y EE.UU el 19 del abril de 2012<sup>540</sup>. La aprobación de este

---

<sup>536</sup>Los datos PNR podrán estar vigente solo si éstos están siendo empleados por una investigación en curso.

<sup>537</sup>El DHS proclama informar de los datos PNR solo a personas interesadas en ellos, no a todo el público.

<sup>538</sup>PÉREZ GONZÁLEZ, M. y RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, J.L.: “El caso de los detenidos en Guantánamo ante el Derecho internacional humanitario y de los derechos humanos”, *REDI*, vol. 54, 2002, pp. 11-40.

<sup>539</sup>Decisión 2007/551/PESC/JAI, 23.7.2007.

<sup>540</sup>Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 19 de abril de 2012, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la UE sobre la utilización y la transferencia de los registros de nombres de los pasajeros al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos (17433/2011 – C7-0511/2011 – 2011/0382(NLE)).

acuerdo generó bastante polémica<sup>541</sup> debido a las garantías de protección de los datos de los ciudadanos, de los que luego hablaremos.

Según dicho acuerdo, las aerolíneas se comprometen a recopilar los datos que se vayan registrando en el proceso de reserva. Los datos recogidos se guardan en el registro PNR (*Passenger Name Record*), que comprende nombre completo, dirección, tarjeta de crédito y el asiento correspondido. Todos los datos que las aerolíneas dispongan deben transferirse al Departamento de *Homeland Security* antes de que se efectúe el trayecto desde o hacia suelo estadounidense.

El acuerdo vigente establece que las autoridades de EE.UU puedan conservar los datos de los pasajeros en una base de datos activa hasta un máximo de 5 años. Una vez recogidos los datos, éstos pasarán a ser codificados después de los 6 primeros meses para que se proteja la identidad y la dirección del pasajero al que se refiere. Una vez transcurridos los 5 primeros años desde la obtención de los datos, la información se traspasará a una base de datos inactiva donde podrá permanecer hasta un máximo de 10 años. Este último nivel requiere sistemas de acceso más exhaustivo, como la restricción de miembros de personal autorizado además de una aprobación previa para la consulta de los datos volcados. La información no se borrará si siguen relacionados con una investigación que sigue abierta o que aún no se ha archivado.

Por parte de EE.UU, se emplean los datos PNR para las labores de prevención, investigación, detección y enjuiciamiento relacionadas con delitos de terrorismo y otros a nivel internacional penados con un mínimo de 3 años según las leyes de EE.UU. Además de estos usos, los datos PNR valdrán para que las autoridades pertinentes identifiquen a personas que sean susceptibles de un cuestionario o examen más exhaustivo a la entrada o salida del país.

En lo referente a los datos más sensibles de los pasajeros se borrarán en un máximo de 30 días y tendrán un uso especial, solo en el caso en que la vida de una persona se encuentre en riesgo. Por datos sensibles identificamos a fe religiosa, salud mental o física, preferencia sexual o etnia. Como en el acuerdo de 2007, los pasajeros tienen el derecho a acceder a los datos referentes a su persona y a modificarlos si realizan una solicitud. En caso de identificar una anomalía, o que no cumplen con el acuerdo podrán realizar un recursos por vía administrativa y judicial en el país americano.

---

<sup>541</sup>El Acuerdo generó un amplio debate en el seno del Parlamento. Finalmente se aprobó con 109 votos a favor, 226 en contra y 33 abstenciones.

Los acuerdos PNR entre EE.UU y la UE no han estado exentos de polémica: en mayo del año 2010 el Parlamento Europeo postergó la votación sobre el acuerdo PNR con EE.UU; el motivo fue que una amplia mayoría de los eurodiputados decidió que la salvaguarda sobre la protección de datos al ciudadano no era aceptable, por lo que el Parlamento pidió a la Comisión Europea que iniciara un nuevo proceso de acuerdo que tuviera más en cuenta los derechos en lo referente a protección de datos.

El Supervisor Europeo de Protección de Datos denunció los términos abusivos del acuerdo establecido entre EE.UU y la UE, además del servicio legal de la Comisión y el Parlamento Europeo. Los motivos<sup>542</sup> que se alegaron fueron la alta duración de la conservación de los datos, la poca precisión en el motivo de conservación de los propios datos, el riesgo de crear perfiles según los datos administrados, la ausencia de apelación eficaz a favor de los ciudadanos europeos, la posibilidad de que el Departamento de *Homeland Security* facilite la información a otras agencias o a terceros países<sup>543</sup> y la posición dominante de EE.UU en el acuerdo, puesto que la UE escapa del control que EE.UU haga de los datos PNR.

La Asociación Europea de Derecho Humanos (APDHA) ha manifestado en repetidas ocasiones su malestar ante esta situación<sup>544</sup>, y ha interpelado al Parlamento Europeo por dar luz verde a este nuevo acuerdo aprobado en 2012<sup>545</sup>. De esta manera, concluimos que todavía existen huecos legales así como aspectos no definidos que hacen de esta herramienta comunitaria objeto de críticas relativas al derecho de los ciudadanos.

Además de las relaciones establecidas UE-EE.UU se han firmado acuerdos PNR extensibles a terceros países, concretamente a Australia y Canadá<sup>546</sup>. El Consejo de Ministros de 2 y 3 de diciembre de 2010 aprobó las tres Decisiones por las que se autorizaba la apertura

---

<sup>542</sup>APDHA, *El acuerdo entre la UE y EEUU sobre el PNR adoptado por la mayoría de los miembros del Parlamento Europeo es una amenaza para los derechos de los ciudadanos*, 2012. Disponible en: [http://www.apdha.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1015&Itemid=63](http://www.apdha.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1015&Itemid=63).

<sup>543</sup>La información transferida a terceros países implica que estos traten los datos según su legislación nacional, cumpla o no cumpla los mínimos con los que la UE y Estados Unidos colaboran.

<sup>544</sup>Asociación Europea para la defensa de los derechos del hombre, (25 de enero de 2012), *New EU-US PNR Agreement: with no improvement of guarantees, the agreement must be rejected by the European Parliament!*. Disponible en: <http://www.aedh.eu/New-EU-US-PNR-Agreement-with-no.html>.

<sup>545</sup>Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 19 de abril de 2012, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la UE sobre la utilización y la transferencia de los registros de nombres de los pasajeros al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos (17433/2011 – C7-0511/2011 – 2011/0382(NLE)).

<sup>546</sup>Comisión de la UE, *Signature of the EU-Australia agreement on Passenger Name Records (PNR)*, 29 de septiembre de 2011. Disponible en: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/124817.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/124817.pdf).

de negociaciones de los Acuerdos PNR con EE.UU, Australia y Canadá, de objetivos muy similares, pero con vías de negociación independientes<sup>547</sup>.

Según los acuerdos, los datos PNR se emplearán únicamente con fines represivos y de seguridad en casos de delincuencia grave, organizada y transnacional o terrorismo de carácter transfronterizo<sup>548</sup>. Asimismo, los datos PNR deben estar bajo el paraguas de la normativa europea en materia de protección de datos y ser proporcionales, disfrutar de la solicitud de recurso judicial – si fuese necesario- y acogerse a los periodos establecidos de conservación de datos, entre otros. Igualmente, el empleo de los datos debe ceñirse a delitos o amenazas específicas y aplicadas a casos concretos.

El acuerdo con Canadá fue un proceso lento debido a las de las elecciones y el cambio de gobierno de Mayo de 2011 y porque por la parte canadiense no se mostró excesiva presión política durante las tres rondas de negociación celebradas antes de las elecciones. Posteriormente, la Comisión realizó una comunicación sobre el enfoque global de las transferencias de datos de los registros de nombres de los pasajeros (PNR) a los terceros países<sup>549</sup> donde manifestaba su deseo de poder eliminar los acuerdos bilaterales de países que utilizan datos PNR para optar a acuerdos globales y más generales.

### **Aspectos positivos y negativos de los datos PNR**

El hecho de que las autoridades dispongan de datos relativos a pasajeros con destino o desde EE.UU, supone un importantísimo paso adelante, pero sigue evidenciando carencias notables. La base de datos PNR supone una herramienta de gran utilidad para las autoridades gubernamentales, a partir de la cual se pueden definir patrones concretos además de conformar una importante compilación de datos para la lucha contra el terrorismo<sup>550</sup>. Los patrones de los que hablamos varían desde detalles del pago de los billetes, con sus consecuentes datos relacionados al pago en sí; el denominado no-show continuado, que implica la no aparición repetitiva de un ciudadano y la asociación con otros criminales ya conocidos, por ejemplo<sup>551</sup>.

---

<sup>547</sup>Decisión del Consejo sobre proceder a la firma del acuerdo entre la UE y Canadá sobre transferencia de datos PNR.

<sup>548</sup>Según la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo y la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea.

<sup>549</sup>Comunicación de la Comisión, de 21 de septiembre de 2010, sobre el enfoque global de las transferencias de datos de los registros de nombres de los pasajeros (PNR) a los terceros países [COM(2010) 492 final].

<sup>550</sup>PÉREZ GONZÁLEZ, M.: ‘La legítima defensa puesta en su sitio: observaciones críticas sobre la doctrina Bush de la acción preventiva’, *REDI*, vol. 40, 2003, pp. 192 y ss.

<sup>551</sup>Organización de Aviación Civil Internacional, *Passenger Name Records (PNR)*, 2012, disponible en: [http://www.icao.int/SAM/Documents/FAL012012/2.9%20PNR%20Overview\\_IATA.pdf](http://www.icao.int/SAM/Documents/FAL012012/2.9%20PNR%20Overview_IATA.pdf).

Los aspectos negativos son numerosos, y dejan entrever la necesidad de mejora por parte de los actores creadores de la medida. El primer inconveniente evidencia la imposibilidad de certificar los datos, es decir, no existe un 100% de fiabilidad en la exactitud del paquete de datos proporcionado, lo que puede inducir a error, con terribles consecuencias para la veracidad del sistema y la lucha contra el terrorismo en sí misma.

El segundo motivo negativo nos muestra que las aerolíneas no tienen control sobre la información suministrada por los pasajeros, razón que viene agravada por la no obligatoriedad de los pasajeros a entregar información sobre su persona. La tercera razón de peso que encontramos es que no todas las aerolíneas disponen de medios suficientes para proporcionar los datos del PNR a los Gobiernos pertinentes, con la consecuente falta de información. Este sistema ha sido criticado además por su amplio rango de empleo, en vez de utilizarse en casos concretos de alto riesgo e investigaciones puntuales de comportamientos determinados.

#### **4.7.13 Europol y Eurojust: labor en la gestión de información**

Una de las agencias más nombradas y con más éxitos de la UE es la Oficina Europea de Policía (Europol), cuyo creación data del año 1995 y comenzó a trabajar en 1999 para llegar a ser agencia de la UE en enero del año siguiente<sup>552</sup>.

La organización persigue tener comunicación entre ella y sus Estados miembro, por lo que dispone de unidades nacionales de Europol (UNE), que trabajan conjuntamente para informar y coordinar tareas operativas. La Agencia cuenta con un entramado para gestionar la alta cantidad de información de la que dispone, el primero de ellos es el sistema de información de Europol (*Europol Information System*, EIS por sus siglas en inglés), además de los ficheros de trabajo de análisis (*Analysis Work Files*, AWF) y la aplicación SIENA.

Es importante saber que la información presente en estas bases de datos pueden ser empleadas por los Estados miembro únicamente para evitar y luchar contra formas graves de delincuencia de naturaleza transfronteriza. De esta misma forma, si un Estado miembro establece restricciones a dicha información los demás Estados miembro que la consulten tendrán que acogerse a las restricciones impuestas, lo que a efectos prácticos salvaguarda los

---

<sup>552</sup>Decisión 2009/371/JAI, DO L 121 de 15.5.2009, p. 37, que sustituye al Convenio, basado en el artículo K.3 del Tratado de la UE, por el que se crea una Oficina Europea de Policía, DO C 316 de 27.11.1995, p. 2.



derechos de los ciudadanos<sup>553</sup> pero reduce la capacidad de intercambio, cooperación e interacción de los Estados miembro y la UE.

Otra de las agencias que surge tras los atentados terroristas de 2001 fue la Unidad Europea de Cooperación Judicial (Eurojust), que ve la luz un año después de los ataques terroristas y que favorece y coopera para agilizar el intercambio y la acción judicial a través de los Estados miembro, junto con terceros países. Eurojust dispone de una amplia base de datos en la que figuran los casos remitidos a la organización, desde fraude, crimen transnacional, terrorismo internacional, narcotráfico. Progresivamente ha ido incrementando los casos transmitidos por parte de los Estados miembro pese a estar lejos de un nivel alto de transferencia de información judicial con los actores implicados.

#### **4.7.14 Cooperación y transferencia de información con Interpol**

Uno de los puntos claves para lograr un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro de la UE es proporcionar a los ciudadanos y alto nivel de seguridad. Según estamos viendo, los Estados miembro deben cooperar estrechamente en campos como el intercambio de información entre sus cuerpos de seguridad y entre éstas y las correspondientes autoridades del resto de países.

La UE, dentro de política antiterrorista colabora con Interpol para abordar la lucha del mismo a través de la cooperación, como estamos comprobando. En este epígrafe veremos la colaboración que realiza la organización entre las fuerzas de seguridad de los Estados miembro y la UE para prevenir el crimen a gran escala y el terrorismo, esta vez, por medio del traspaso de información en materia de documentación. En el capítulo concerniente a organizaciones desgranaremos la labor de Interpol en materia terrorista y la diferencia de planteamientos, acciones y consecuencias antiterroristas respecto a la UE.

En la actualidad, la documentación perdida, sustraída o extraviada es frecuentemente empleada para infringir el cumplimiento de la Ley y para realizar actividades ilícitas violentas, con claro perjuicio a la seguridad de la Unión y de cada uno de los Estados miembro. Por ello, y debido a la envergadura de este delito el problema debe ser abarcado, y se abarca, desde un

---

<sup>553</sup>El tratamiento de datos personales por parte de Europol debe atenerse a lo establecido en las normas específicas sobre protección de datos incluidas en su propio instrumento regulador (Decisión 009/371/JAI del Consejo), así como el Reglamento (CE) 45/2001, el Convenio 108 del Consejo de Europa, su protocolo adicional 181 y la Recomendación policial

nivel comunitario. Por su parte, la UE saca a la luz en el año 2005 la Posición Común del Consejo 2005/69/JAI para compartir determinados datos con Interpol<sup>554</sup>.

A este respecto, puntualizar que todos los Estados miembro pertenecen a la citada Organización Internacional de Policía Criminal, Interpol. Este organismo ha creado una base de datos sobre documentos de viaje robados (SLTD) que permite a los miembros de Interpol compartir entre sí datos sobre los pasaportes perdidos y robados. Dicho intercambio de información es clave para la lucha contra el terrorismo a nivel europeo y para iniciar o mantener relaciones de confianza y cooperación mutuas.

La Posición Común 2005/69/JAI , por tanto, obliga a los Estados miembro a asegurar que sus autoridades policiales competentes accedan e intercambien datos sobre los pasaportes expedidos y vírgenes robados, perdidos o sustraídos/extraviados, para que sean incluidos en un sistema de información específico, siempre y cuando los derechos fundamentales de los interesados sean salvaguardados.

La posición común impone cinco obligaciones a los Estados miembro<sup>555</sup> que se basan en traspasar a Interpol todos los datos presentes y futuros de los pasaportes; asegurar que dichos datos se traspasan con Interpol después de introducirlos en la base de datos nacional o en el SIS; traspasar también los datos en cuestión solamente con los miembros de Interpol que presenten un nivel correcto de protección de datos personales y que respeten los derechos y libertades fundamentales relativos al tratamiento automatizado de tales datos; asegurarse de que sus autoridades policiales competentes consultan la base de datos de Interpol para acceder a tal información cuando lo estimen oportuno para el cumplimiento de su tarea, y crear las infraestructuras necesarias para facilitar la consulta y por último certificar la adopción de que apliquen las acciones oportunas si se produjese un caso de identificación positiva (coincidencia de datos o «hit»).

En 2006 la Comisión Europea presentó un informe al Consejo sobre la aplicación de la Posición Común dentro de los Estados miembro sobre bases de datos de documentos robados. El Informe de 2006 llegó a la conclusión de que la aplicación de la Posición Común no era como se esperaba y estaba todavía incompleta por lo que realizó una serie de recomendaciones

---

<sup>554</sup>Posición común 2005/69/JAI del Consejo de 24 de enero de 2005 relativa al intercambio de determinados datos con Interpol e Informe de la Comisión al Consejo. Segundo Informe de Seguimiento y Evaluación sobre la aplicación de la posición Común del Consejo 2005/69/JAI., p. 2.

<sup>555</sup>Segundo Informe de Seguimiento y Evaluación sobre la aplicación de la Posición Común del Consejo 2005/69/JAI del 1 de agosto de 2008.

a los Estados miembro, como consecuencia, el Consejo instó a la Comisión a presentar un segundo informe<sup>556</sup> para evaluar en qué grado los Estados miembro habían aplicado la Posición Común. Este segundo documento declaró que la actuación de los Estados miembro era aún incompleta e hizo determinadas recomendaciones a los Estados miembro para evaluar a qué nivel había adoptado dichas medidas.

Ya en un tercer informe se recogen mejoras respecto a la aplicación de la Posición Común desde el Informe de 2006 en él se afirma que los Estados miembro han adoptado diversas medidas planteadas en documentos anteriores, pero que la Posición Común está lejos de llegar a resultados óptimos, a causa principalmente de la voluntad de los propios Estados, explicación que sobrevuela varias de las medidas contrterroristas adoptadas y/o propuestas por la UE.

#### **4.7.15 Protección de datos en la UE**

Debemos recoger a continuación una serie de documentación que ha visto la luz en relación a protección de datos. Esta temática ya se había tenido en cuenta en el año 1995, cuando se publica la Directiva 95/46/CE<sup>557</sup> que regulaba la protección de datos de los ciudadanos y la libre circulación de datos personales por la UE. Posteriormente, en 1998 ya se planteó la protección de datos dentro del tercer pilar, por lo que se adoptó el Plan de Viena<sup>558</sup> que admitía los inconvenientes de regulaciones de protección de datos heterogéneas dentro de las fronteras comunitarias en el marco de la cooperación judicial y policial. Ya dos años más tarde, surge un proyecto de Resolución a cerca de las normas de protección de datos personales en los instrumentos del tercer pilar de la UE. Más tarde, en junio de 2003, la Presidencia griega puso sobre la mesa una lista de principios en referencia a la protección de datos personales en el marco del tercer pilar, principios se basan en la Directiva 95/46/CE relativa a la protección de datos y en la Carta de los derechos fundamentales de la UE.

En 2005, cuando las autoridades nacionales responsables de la protección de datos en los Estados miembro de la UE y el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) comunicaron el ánimo de crear un nuevo instrumento jurídico de protección de datos en el tercer

---

<sup>556</sup>Segundo Informe de Seguimiento y Evaluación sobre la aplicación de la Posición Común del Consejo 2005/69/JAI del 1 de agosto de 2008.

<sup>557</sup>Directiva 95/46/CE, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de datos.

<sup>558</sup>Plan de Viena [Diario Oficial C 19, de 23.1.1999].

pilar. En ese mismo año, el 4 de octubre de 2005, la Comisión acogió dicha propuesta y la transfirió al Consejo de la UE y al Parlamento Europeo<sup>559</sup>.

Esta propuesta de Decisión aborda la protección de datos personales dentro de la cooperación policial y judicial en materia penal<sup>560</sup>. El objeto de esta propuesta de Decisión era proteger los datos personales de los ciudadanos en materia penal y cubre el espectro de los datos automatizados además de los datos obtenidos por medios no automatizados. La particularidad del documento radica en que no recoge el tratamiento de los datos por los organismos de Europol, Eurojust y el Sistema de Información Aduanera; por lo que se limita el campo de toda la información que la UE maneja.

Según el documento, los Estados miembro serán los encargados de garantizar el cumplimiento y la garantía, de forma independiente, de la aplicación dentro de su jurisdicción. Las autoridades encargadas podrán tener los amplios privilegios<sup>561</sup> que permiten investigar, intervenir y consultar a los datos pertinentes, lo que a priori dota de maniobra de acción<sup>562</sup>.

Asimismo, los Estados se encargarán de asegurar que las personas concernidas puedan llevar a cabo vía jurisdiccional si se violasen los derechos salvaguardados por su Derecho nacional en materia de protección de datos. Conjuntamente, los Estados miembro deberán también garantizar que los datos que poseen se empleen diligentemente y de forma lícita y legítima<sup>563</sup>.

---

<sup>559</sup>Propuesta de Decisión marco relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal [COM (2005) 475 final - no publicada en el Diario Oficial] [Procedimiento CNS/2005/0202].

<sup>560</sup>Propuesta de Decisión marco relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal [COM (2005) 475 final - no publicada en el Diario Oficial] [Procedimiento CNS/2005/0202].

<sup>561</sup>Las siguientes acciones podrán ser abarcadas por las autoridades competentes:

- capacidad de investigar así como acceder a los datos de los que se trate;
- capacidad de disponer de poderes reales de intervención, bien se trate de eliminación o destrucción de dichos datos;
- capacidad de iniciar una causa si se produjese una infracción de las directrices nacionales adoptadas según dicha Decisión marco o ponerlo en conocimiento de las autoridades judiciales.

<sup>562</sup>Otra de las obligaciones incluye la de informar sin coste alguno al ciudadano interesado de los siguientes puntos:

- objetivo del tratamiento de dichos datos;
- base jurídica que sostiene el tratamiento;
- identidad del subsidiario del tratamiento o bien de su representante;
- los destinatarios de los datos;
- la naturaleza obligatoria de la respuesta a las cuestiones o demás vías de cooperación, además de las potenciales.

<sup>563</sup>También los Estados miembro tendrán que discernir con los datos recopilados si un ciudadano es:

- sospechoso de haber cometido una infracción penal;
- ha sido condenado por una infracción penal;

Los datos recopilados “*sólo podrán transmitirse o ponerse a disposición de otros Estados miembro si fuere necesario para la realización de las tareas legítimas de la autoridad transmisora o receptora a efectos de prevención y detección de infracciones penales, y de investigaciones y diligencias judiciales en este ámbito*”<sup>564</sup>. Los Estados miembro también serán responsables de la confidencialidad y la seguridad del tratamiento de los datos, por lo que se encargarán de prohibir el acceso a las instalaciones a personas no autorizadas; evitar que los datos puedan ser distribuidos, copiados, etc. e impedir igualmente la modificación de los datos no autorizada. Por lo que sostenemos que la información se regula desde un punto de vista nacional aunque los datos que salvaguarden abarquen más allá que información relativa a ciudadanos nacionales, con el consecuente riesgo que conlleva para la propia integridad de la información, visión compartida por Fernández de Casadevante Romaní<sup>565</sup>.

- 
- tiene indicios de cometer una infracción penal;
  - podría ser susceptible de declarar como testigo, es víctima de una infracción, etc.

<sup>564</sup>Propuesta de Decisión marco del Consejo relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal.

<sup>565</sup>FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.; JIMÉNEZ GARCÍA, F.: *Terrorismo y Derechos Humanos: Una aproximación desde el derecho internacional*, Dykinson, Madrid, 2005.

## **CAPÍTULO V:**

### **PERSEGUIR: CONTROL, DESMANTELAMIENTO Y ENJUICIAMIENTO DE ACTIVIDADES TERRORISTAS ANTE UNA EUROPA DIVIDIDA**

#### **5.1 Política de la UE de control de explosivos**

En la presente investigación hacemos hincapié en la constante evolución del fenómeno terrorista: el aparato operativo de un atentado, su planteamiento, hasta el momento de su ejecución atienden a patrones mutables, dinámicos y de rápida adaptación. Prueba de ello son los elementos empleados en la ejecución de dichos atentados, también sujetos a evolución desde el 11 de septiembre de 2001, donde hemos sido espectadores de la adaptación y perfeccionamiento de los explosivos<sup>566</sup>, desde complejos mecanismos de difícil detección hasta eficaces artefactos de fabricación casera, cada vez más empleados<sup>567</sup>.

Los denominados explosivos de fabricación artesanal (EFA), IED –por sus siglas en inglés- están elaborados por sustancias químicas de fácil disposición<sup>568</sup>, como básicos químicos disponibles en grandes almacenes o fácilmente localizables por Internet. Tanto fuerzas de seguridad de los Estados miembro como la propia UE han focalizado la atención en este tipo de modus operandi, empleado por bandas terroristas y “lobos solitarios”<sup>569</sup>. Esta situación hace frente a un complejo problema: el control de los precursores necesarios para elaborar este tipo de artefactos y la regulación de la información necesaria para elaborar dichos explosivos improvisados<sup>570</sup>. La delicada situación radica en el amplio mercado que tiene la UE referente a explosivos y la dificultad de controlar tan vasto mercado, ya que lo que en un país miembro se califica como sustancia permitida y no regulada, en otro Estado miembro requiere de

---

<sup>566</sup> ARGOMANIZ, J.: *op. cit.*, pp. 151-172. Disponible en:  
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662830903460103#>.

<sup>567</sup> Dichos artefactos son elaborados por individuos no necesariamente expertos que, tras una serie de conocimientos autodidactas adquiridos a través de Internet o por manuales específicos, adquieren las aptitudes necesarias para fabricar un artefacto explosivo capaz de matar varias personas y dejar tras de sí considerables daños.

<sup>568</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos SEC(2010) 1041 SEC(2010) 1040.

<sup>569</sup> En el informe “TE-SAT 2011 EU Terrorism Situation and Trend Report” se señala el alto número de ataques terroristas perpetrados con explosivos IED (*Improvised explosive device*) como IID (*Improvised incendiary device*).

<sup>570</sup> ‘Quick scan of post 9/11 national counter-terrorism policymaking and implementation in selected European countries’, *Rand*, 2002. Disponible en:  
[http://130.154.3.8/content/dam/rand/pubs/monograph\\_reports/2005/MR1590.pdf](http://130.154.3.8/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2005/MR1590.pdf)

controles específicos. Conjuntamente, las sustancias precursoras se emplean por diversos usuarios finales, lo que vuelve aún más complejo el control de las sustancias<sup>571</sup>.

La UE ha delimitado niveles mínimos de control y ha trabajado en el establecimiento de las bases fundamentales de regulación, que se centran en asegurar el tratamiento de explosivos, el equipamiento necesario para hacer una bomba y las tecnologías que contribuyen a la realización de ataques con explosivos<sup>572</sup>. Pese a ello, se detecta que un control efectivo solo es posible con una industria europea intervenida, a nivel nacional, comunitario y dentro de la propia industria de explosivos, como se pone de manifiesto en las siguientes líneas. La UE no ejerce de regulador absoluto, y evidencia errores que se traducen en la manufactura y exportación de materiales explosivos y precursores, menoscabando la seguridad de todos los Estados miembro.

### **5.1.1 Regulación comunitaria en el control del explosivos: dificultades**

La regulación comunitaria de explosivos se recoge primeramente a nivel legal de manera concreta en el *EU Action Plan on Enhancing the Security of Explosives*<sup>573</sup> de 2008, que se basa en la prevención, detección y respuesta y que aborda la problemática desde un punto de vista operativo a la par que teórico, pero con un alcance limitado y de escasa proyección a largo plazo. Dicho plan implica medidas horizontales como investigación, información y mecanismos de detección desarrollados dentro y fuera de las fronteras de la UE, por lo que se enfoca desde varias perspectivas. Posteriormente, el Programa de Estocolmo del año 2010 evidenció la importancia de llevar a cabo un Plan de Acción más eficaz y realista, así como de mejorar la información sobre la seguridad con explosivos, pero a efectos prácticos el Programa de Estocolmo se queda en una simple recomendación<sup>574</sup> donde con acierto se aboga por la creación de parámetros comunes sustentados en principios legales vinculantes.

Se detecta por tanto otro de los errores de la UE: un planteamiento de buenas prácticas pero no lo suficientemente conexas para lograr vincular las políticas nacionales desde el núcleo

---

<sup>571</sup> ARCHICK, K.: 'Border Control and Transport Security', *Congressional Research Service, U.S.-EU Cooperation Against Terrorism*, 2010, pp. 3-13.

<sup>572</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Prevention, preparedness and response to terrorist attacks /\* COM/2004/0698 final \*/. En su declaración de 25 de marzo, el Consejo Europeo reconoció "that there is a need to ensure terrorist organisations and groups are starved of the components of their trade". Donde se remarca: 'need to ensure greater security of firearms, explosives, bomb-making equipment, and the technologies that contribute to the perpetration of terrorist outrages. The issue was subsequently addressed in the Commission's "Compendium" and integrated in the revised Action Plan.

<sup>573</sup> EU Action Plan on Enhancing the Security of Explosives, 11 de abril de 2008.

<sup>574</sup> Consejo Europeo. Programa de Estocolmo — una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010/C 115/01).

de los Estados miembro<sup>575</sup>. Para controlar el problema completamente, organizaciones como Europol, SitCen y Eurojust deben estar altamente comprometidas operativamente y cooperativamente junto con Estados miembro y UE, y diseñar protocolos conjuntos y en constante evolución respecto a la seguridad con explosivos, desde el inicio de su fabricación hasta su venta y postventa<sup>576</sup>.

Unos días más tarde de los atentados de Madrid de 2004, el Consejo Europeo comenzó a trabajar en materia de explosivos, en particular en los empleados por grupos terroristas. Salió a la luz la Declaración sobre la lucha contra el terrorismo<sup>577</sup>, que identificó como uno de los objetivos principales el securitizar el acceso de componentes explosivos a organizaciones y grupos terroristas<sup>578</sup>. Además, reconoció la importancia de incrementar la seguridad en el control de armas de fuego, explosivos y material para fabricar bombas, así como herramientas y tecnologías necesarias para llevar a cabo atentados terroristas. En respuesta a la declaración del Consejo Europeo, la Comisión adoptó una Comunicación, de 18 de julio de 2005, “relativa a las medidas para garantizar una mayor seguridad en el control de los explosivos, detonadores, material para la fabricación de bombas y armas de fuego”, donde se manifiesta la urgencia del control<sup>579</sup> de explosivos. Una de las principales medidas que se planteó en esta Comunicación era el ánimo de la Comisión de diseñar un Plan de acción de la UE para mejorar la seguridad de los explosivos basado en las recomendaciones de un grupo de expertos.

La más acertada de las iniciativas deriva de la colaboración con varios sectores, visión más realista y operativa que posiciona a la UE como actor adaptable y dirigido hacia objetivos comunes, más allá de la cooperación con Estados miembro. De esta forma, se inició un diálogo a diferentes niveles, en los que estuvieron presentes el sector público y el sector privado por medio de un Grupo de trabajo de expertos en seguridad de explosivos, que contaba con representantes de los interesados además del sector industrial y autoridades públicas. La labor del Grupo de Trabajo, con intenciones más prácticas que teóricas, constó de cuatro grupos diferenciados de acción que abordaron: precursores, cadena de suministro, seguridad pública y

---

<sup>575</sup>DOUGLAS-SCOTT, S.: ‘The Rule of Law in the European Union -- Putting the Security into the Area of Freedom, Security and Justice’, *European Law Review*, University of Oxford, 2014, pp. 2-17. Disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2458546](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2458546).

<sup>576</sup>DEN BOER, M., HILLEBRAND, C., NOLKE, A.: ‘Legitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks’, *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, nº 1, Enero de 2008, pp. 101-124. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2007.00769.x/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>.

<sup>577</sup> Unión Europea, *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo*, Bruselas, 25 de marzo de 2004. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/atentados/docs/declaracterrorUE25304.pdf>.

<sup>578</sup> Comunicación de la Comisión, Mejorar la seguridad de los explosivos (SEC(2007) 1421).

<sup>579</sup>COM (2005) 329 final.



detección. Finalmente, acabó en junio de 2007 con un informe que indicaba 50 recomendaciones de pautas para lograr mejorar la seguridad de los explosivos en la UE, recomendaciones que soslayaban la necesidad de consenso y la apremiante peligrosidad del asunto a tratar<sup>580</sup>. A raíz de este Grupo de Trabajo, la Comisión creó un documento que perseguía corregir los errores en la escasa seguridad de explosivos y precursores dentro de las fronteras de la UE: el “Plan de acción para mejorar la seguridad de los explosivos” tiene en cuenta la seguridad desde el punto de vista de la cooperación entre el sector público y el privado, confiando en la buena voluntad de los sectores.

Ya en el año 2008, se publicaba el citado Plan de Acción de la UE para mejorar la seguridad de los explosivos, dicho Plan de Acción<sup>581</sup> disponía la creación de un Comité permanente -a cargo de la Comisión- cuyo objetivo fuese la creación de medidas y el establecimiento de recomendaciones referentes a la normativa aplicable a los precursores de explosivos presentes en el mercado. El documento constaba de 48 acciones, entre las que se encuentra un Sistema Europeo de Alerta Temprana de Explosivos, que advierte a las autoridades nacionales de seguridad aspectos como amenazas inmediatas, detonadores o precursores, robo de explosivos además de transacciones sospechosas. Estas medidas engloban elementos como el aumento del control del almacenamiento y transporte, además de un mejor seguimiento de los precursores. Como prioridades horizontales en el campo de los explosivos se evidencia una escasa<sup>582</sup> mejora del intercambio de información y buenas prácticas<sup>583</sup>. En este Plan de Acción se propuso a su vez un Sistema de alerta rápida para explosivos, que facilite a las autoridades correspondientes de los Estados miembro información sobre amenazas inmediatas, hurtos de explosivos, de detonadores y de ciertos precursores, transacciones sospechosas y sobre el descubrimiento como instrumento común de la UE para que los organismos públicos pertinentes a escala de la UE y de los Estados miembro tengan acceso a la información sobre explosivos e incidentes con explosivos. El sistema da acceso a policía, aduanas, guardia de fronteras, servicios de seguridad, ejército/fuerzas nacionales de defensa. La UE en su afán por plantear buenas prácticas explica en este documento la necesidad de

---

<sup>580</sup>PETZEL, E.: ‘Does lift of liquid ban raise or compromise the current level of aviation security in the European Union? Simulation-based quantitative security risk analysis and assessment’, *Journal of Risk Research*, vol. 18, nº7, 2015, pp. 808-821. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13669877.2014.961510>.

<sup>581</sup>COMISIÓN EUROPEA, Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión, Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos COM(2010) 473 SEC(2010) 1040, Bruselas, 20.9.2010 SEC(2010) 1041 final.

<sup>582</sup>COMISIÓN, Comunicación de la Comisión de 6 de noviembre de 2007 al Parlamento Europeo y al Consejo - Mejorar la seguridad de los explosivos [COM(2007) 651 final - no publicado en el Diario Oficial].

<sup>583</sup>Dichas medidas comenzaron a entrar en vigor a partir de 2009.

establecer un diálogo con los socios externos en materia de seguridad de los explosivos, incidiendo en el intercambio de buenas prácticas y el fomento del incremento de los niveles de seguridad fuera de la UE<sup>584</sup>.

La UE es consciente de sus limitaciones y advierte que es necesario revisar periódicamente las prioridades además de optimizar el intercambio de información entre los Estados miembro para evitar una duplicación de esfuerzos estéril<sup>585</sup>. Es aquí donde surge uno de los mayores problemas: la voluntad de los propios Estados miembro para actuar. La Prevención es uno de los pilares fundamentales en la lucha contra el terrorismo en la UE, por ello, se recoge en este documento la necesidad de insistir en este punto pero observamos la incapacidad de algunos Estados para responder a los deseos de la UE. En el sector de los precursores la “Prevención” se fundamenta en mejorar el control de ciertas sustancias químicas, incrementar la sensibilización del personal e identificar las transacciones sospechosas.

Con carácter más general, la Comisión prioriza sobre la seguridad en toda la cadena de suministro en el campo de los explosivos<sup>586</sup>. La fabricación, el almacenamiento, el transporte y la trazabilidad de explosivos se declaran de urgencia con el fin de reducir la probabilidad o los efectos del desvío, la malversación y el hurto de materiales y dispositivos explosivos. La Comisión, de forma crítica, admite en esta Comunicación que existen diversas medidas en este campo, pero que “es necesario reforzar estas medidas mediante acciones centradas de forma específica en la seguridad”. Tanto Comisión como Estados miembro afirman la acuciante

---

<sup>584</sup>DOUGLAS-SCOTT, S.: *op. cit.* Disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2458546](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2458546)

<sup>585</sup>WALSH, J.: ‘Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough’, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 44, nº 3, Septiembre de 2006, pp. 625- 643. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2006.00638.x/abstract>

<sup>586</sup>Como prioridades de investigación comprende: dispositivos explosivos improvisados y sus propiedades; detección de explosivos y precursores, especialmente con el uso de aditivos. Esto debería incluir la investigación para mejorar la capacidad de detección (antes de la explosión) y el uso de aditivos a efectos de trazabilidad (después y antes de la explosión); equipos móviles de análisis de explosivos; detección de dispositivos explosivos improvisados en aeropuertos. Se está prestando especial atención a las actividades de detección de explosivos líquidos con objeto de desarrollar técnicas de detección que permitan introducir gradualmente nuevos equipos de inspección para detectar líquidos peligrosos independientemente de las cantidades de líquidos involucradas. Encontrar soluciones técnicas para que las autoridades de los Estados miembros puedan interferir la señal de los teléfonos móviles en áreas amenazadas. Teniendo en cuenta que se ha confirmado que es posible utilizar los móviles como activadores, debería ser posible interferir temporalmente las señales de los teléfonos móviles en un área determinada para impedir la activación de explosivos a distancia; inhibidores que pueden añadirse a los precursores de los explosivos.

carencia en aspectos como la sensibilización del personal; la seguridad de las instalaciones, personal y el insuficiente control de seguridad del personal<sup>587</sup>.

En la práctica, los mecanismos de defensa más eficaces en la detección de actividades ilícitas con precursores o explosivos son los que los propios trabajadores de este sector detecten, por ello se insta a emprender acciones entre fabricantes, formuladores, distribuidores y minoristas de precursores con el objetivo de incrementar la sensibilización del personal ante las amenazas presentes en toda la cadena de suministro. Se revela como segunda prioridad preventiva la mejora de regulación de los precursores disponibles en el mercado a través de modificaciones o restricciones de la naturaleza de las sustancias químicas pertinentes: la UE se muestra alentadora a tomar medidas que dificulten el uso de ciertos precursores en la fabricación de dispositivos explosivos improvisados y que al menos impidan su uso por terroristas menos sofisticados y fabricantes de bombas aficionados. Asimismo, propone un supuesto sistema para estudiar y elaborar la regulación de los precursores de explosivos disponibles en el mercado. Este sistema plantea la creación de un comité permanente de expertos encargado de identificar los riesgos asociados con diversos precursores y de recomendar a la Comisión las medidas pertinentes, teniendo en cuenta al mismo tiempo la proporcionalidad y los costes de las distintas medidas (es aquí donde encontramos el problema raíz, la disposición de los Estados miembro). El error manifiesto radica en que se queda en recomendaciones a la hora de proponer restricciones de las concentraciones de ciertos precursores, prohibiciones de venta, identificación de alternativas a sustancias problemáticas y prioridades de investigación<sup>588</sup>.

La UE sabe que una lucha común empieza con unos estándares comunes<sup>589</sup>, y por ello acepta que es básico definir un “estándar mínimo europeo y unas orientaciones sectoriales

---

<sup>587</sup>Comunicación de la Comisión de 6 de noviembre de 2007 al Parlamento Europeo y al Consejo - Mejorar la seguridad de los explosivos [COM(2007) 651 final - no publicado en el Diario Oficial].

<sup>588</sup>El Comité, indica la Comunicación se encargaría de lo siguiente: a) Desarrollo de aditivos adecuados y promoción del uso de estos aditivos en los precursores para prevenir su uso en los explosivos, cuando sea posible técnicamente) Restricciones de las concentraciones de ciertos precursores por lo que respecta a su venta a usuarios finales c) Una prohibición completa de los ácidos fuertes concentrados en los mercados al consumo de la UE (mercados no profesionales) cuando exista un sustitutivo: en especial ácidos sulfúrico, clorhídrico y nítrico d) Introducción de un sistema de vigilancia del mercado de los fertilizantes de nitrato de amonio y restricción de la venta al público en general de fertilizantes con alto contenido de nitrógeno; e) Limitación de la disponibilidad de nitrometano puro para el público en general. Debería estar disponible para los clientes industriales mediante un sistema de autorización de clientes;f) Restricciones al acceso del público en general al clorato sódico sin flegmatizar (herbicida);g) Viabilidad y valor añadido de la introducción de una prohibición completa de la venta a menores de ciertos precursores.

<sup>589</sup> DEN BOER, M.: *op. cit.*, pp. 101-124. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2007.00769.x/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>.

mediante un código apropiado para la seguridad del almacenamiento de precursores de explosivos.” La introducción de controles de las transacciones se establece como la tercera prioridad, dichas transacciones se refieren a aquellas que pudieran implicar una intención malévola. Se pone de manifiesto la necesidad de un mecanismo de alerta simple que ponga en conocimiento de las autoridades nacionales hurtos o transacciones sospechosas, para ello también haría falta un “código de conducta” destinado a la industria y a minoristas que puntualicen qué es una “conducta sospechosa”.

Otra de las carencias en seguridad de explosivos descansa en la poca regulación existente a nivel particular, por ello es clave garantizar que todos los Estados miembro disponen de un sistema formal de autorización, regulación y licencia de la fabricación, almacenamiento, venta, uso y posesión de explosivos, inclusive para particulares. El sistema debería aplicarse tanto a las empresas como a las actividades no comerciales<sup>590</sup>; este respecto, en el año 2005 la Comisión propuso en una Comunicación evaluar la relación coste-beneficios del marcado de los explosivos mediante un código electromagnético<sup>591</sup>. En el campo del almacenamiento de explosivos, la Comunicación trata la Directiva Seveso II<sup>592</sup> que aborda instalaciones fijas que almacenan grandes cantidades de sustancias peligrosas. De la misma forma, se recoge la importancia de mejorar la seguridad de las instalaciones de explosivos para desarrollar normas mínimas comunes, que incluyeran planes de seguridad o para la gestión de seguridad. Un punto crítico añadido es la información por parte de las autoridades a los fabricantes y distribuidores de los explosivos, en lo que se refiere a la amenaza regional y apoyo a la creación de planes de reacción de los niveles de alerta. Por último, se detecta una carencia en la contabilidad de las materias primas empleadas en la elaboración de explosivos vendidos a granel y de productos acabados, donde se deben perfeccionar los sistemas para dar parte en el menor tiempo posible en caso de robo<sup>593</sup>.

Un aspecto importante de dicha Comunicación es el referente a la preparación y reacción-respuesta ante actos relacionados con explosivos, tarea que sería asumida por las autoridades

---

<sup>590</sup>En la Comunicación de la Comisión relativa a las medidas para garantizar una mayor seguridad en el control de los explosivos, detonadores, material para la fabricación de bombas y armas de fuego, se recogen la importancia de marcado y etiquetado de explosivos. A este respecto la legislación suiza sobre este tema, por ejemplo, es muy estricta y exige el marcado de los explosivos antes de su comercialización. Sin embargo, en el ejemplo de Suiza, el nivel de resolución de casos no es mucho más elevado que para los explosivos no marcados.

<sup>591</sup> Comunicación de la Comisión relativa a las medidas para garantizar una mayor seguridad en el control de los explosivos, detonadores, material para la fabricación de bombas y armas de fuego/\* COM/2005/0329 final \*/.

<sup>592</sup>Informe de las Naciones Unidas sobre la fabricación y el tráfico ilegales de explosivos por delincuentes y su utilización con fines delictivos (23 de enero de 2002); E/CN.15/2002/9/Add.1.

<sup>593</sup>PETZEL, E.: *op. cit.*, pp. 808-821. Disponible en:

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13669877.2014.961510>.

competentes de cada Estado miembro, aunque la UE puede colaborar y nutrirse del intercambio de información para posteriores ocasiones. Por tanto, el pilar de “preparación y reacción” en explosivos implica una mejora de intercambio de información, desarrollo de evaluaciones de la amenaza y medidas específicas de preparación y reacción. Las mejoras anteriormente planteadas no conllevan una obligatoriedad o un nivel alto de compromiso, por lo que a día de hoy existen graves deficiencias en intercambio de información y evaluación de riesgos a nivel comunitario (con fuerte presencia de Estados miembro). El culmen de estas medidas sería la creación de una red europea de desactivación de artefactos explosivos para aumentar el intercambio de datos, buenas prácticas y confianza entre Estados miembro y UE. El documento dedica unas breves líneas al seguimiento de las medidas tomadas por la UE, que se basarían la idea de los Estados miembro como encargados de transferir a la Comisión de información los progresos con la adopción del Plan de Acción. El problema de ello se establece en que dichas evaluaciones requieren de un comité, de voluntad política y de compromiso por parte de los Estados miembro<sup>594</sup>. Después de la publicación del documento anterior sale la luz en el año 2010 un Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la evaluación de impacto del Plan de Acción de la UE para mejorar la seguridad de los explosivos<sup>595</sup>. Los problemas que se indican en este documento de trabajo comprenden los puntos anteriormente tratados, pero se puntualiza en las dificultades que la UE y los Estados miembro tienen que sortear para lograr su solución. Se detecta, por tanto, una batería de errores que merman la seguridad y a los que la UE se enfrenta:

- Amplia disponibilidad en el mercado y facilidad de acceso por el público en general a los precursores: la Red y el mercado común ofrecen todo tipo de precursores legales fáciles de conseguir a través de usuarios finales comerciales.
- Gran “potencia de los precursores”: algunos precursores son sustancias totalmente legales y fáciles de conseguir. La combinación de estos precursores obtenidos legalmente pueden fabricar un explosivo con capacidad suficiente para ser empleado en un atentado terrorista.
- Ausencia de condiciones de competencias equitativas en la UE: la idea ya recogida de la falta de homogeneidad en la legislación y normativa comunitaria. Un

---

<sup>594</sup>ARGOMANIZ, J.: *op. cit.*, pp. 151-172. Disponible en:  
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662830903460103>.

<sup>595</sup>Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos COM(2010) 473 SEC(2010) 1040.

precursor que en un Estado miembro está regulado y restringido puede ser de libre acceso en su Estado miembro vecino.

El cuadro a continuación presenta un cuadro con los precursores más empleados en la fabricación de explosivos y cuyas sustancias <sup>596</sup> no están sujetas –todas y cada una de ellas- a la misma legislación, hecho que implica en la ausencia manifiesta de una política reguladora de explosivos coherente y fuerte en el seno de la UE.

**Figura 15: Precursores más empleados en la fabricación de explosivos**

Relación de precursores	Sustancias químicas presentes	Uso más frecuente
Nitratos/abonos nitrogenados	Nitrato de amonio	El nitrato de amonio [mezclado con un combustible, gasóleo por ejemplo (ANFO), o azúcar (ANIS)] es uno de los componentes más corrientes de los AEI de gran potencia. También pueden utilizarse otros nitratos en los AEI como comburentes.
	Nitrato de potasio	
	Nitrato de sodio	
	Nitrato de calcio	
Peróxido de hidrógeno y acetona	Peróxido de hidrógeno	Utilizados por varios grupos terroristas para producir el triperóxido de triacetona (TATP).
	Acetona (propanona)	
Nitrometano y hexamina	Nitrometano	Nitrometano: utilizado por ETA y posiblemente por otros grupos terroristas. Explosivo si se combina con nitrato de amonio o ácido nítrico.  Hexamina: utilizada para producir explosivos en combinación con peróxido de hidrógeno.
	Hexamina (metenamina)	
Ácidos fuertes	Ácido nítrico	El ácido nítrico se utiliza en la síntesis de EFA, como el nitrato de urea.
	Ácido clorhídrico	
	Ácido sulfúrico	
Cloratos y percloratos	Clorato de sodio	

<sup>596</sup>Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos COM(2010) 473 SEC(2010) 1040, p. 6.

Relación de precursores	Sustancias químicas presentes	Uso más frecuente
	Perclorato de sodio	Utilizados como comburentes/generadores de oxígeno para fabricar EFA. Una mezcla de cloratos puede constituir ella sola un EFA, sin que sean necesarios un detonador o una carga detonante. Los cloratos también pueden servir de cargas detonantes.
	Clorato de potasio	
	Perclorato de potasio	

Fuente: elaboración propia a partir de<sup>597</sup>.

Un concepto recurrente y de relevancia notable que aborda este Documento de trabajo es el principio de subsidiariedad para lograr objetivos comunes, puesto que los Estados miembro no pueden alcanzar estos objetivos por sí solos, sino que deben darse desde una escala a nivel comunitario. La UE necesita normas comunes, y para ello se basa en la lógica del mercado interior: el hecho de que la industria química se rija por diferentes normas en los Estados miembro está en discordancia con el mercado común, por lo que se necesita una normativa común a todos que estipule la comercialización y el empleo de explosivos, según la lógica antes planteada por Bruselas. Teniendo en cuenta todos los errores que se observan en la seguridad en precursores se han marcado unos objetivos estratégicos que se deberían alcanzar<sup>598</sup>:

<sup>597</sup>Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos COM(2010) 473 SEC(2010) 1040, p. 4.

<sup>598</sup>Fuente: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos COM(2010) 473 SEC(2010) 1040, p. 5.

**Figura 16: Objetivos planteados por la UE**

Objetivo global	Objetivos específicos	Objetivos operativos
Disminuir el número y la potencia de los actos terroristas y criminales en la UE que implican explosivos, disuadiendo a los terroristas y otros criminales de utilizar precursores para fabricar explosivos e impidiéndoles obtener precursores.	1.1 Coartar el acceso del público en general a determinados precursores	1.1.1 Coartar el acceso del público en general a determinados precursores en el mercado de consumo de la UE
		1.1.2 Restringir algunos tipos de circuitos de suministro/vías de acceso a los precursores
	1.2 Menoscabar la fiabilidad y la potencia de los explosivos artesanales o los componentes fabricados con fines dolosos o criminales	1.2.1 Crear aditivos adecuados y promover el uso de estos aditivos con el fin de evitar la utilización de precursores en explosivos
		1.2.2 Bajar las concentraciones de determinados precursores accesibles al público
	1.3 Fortalecer la seguridad y la sensibilización de todos los intervinientes en la cadena de suministro de los precursores	1.3.1 Endurecer el control y la vigilancia de las transacciones y ventas de determinados precursores
		1.3.2 Vigorizar el control y la vigilancia del transporte, la distribución, las importaciones/exportaciones, etc.
		1.3.3 Concienciar a los intervinientes en la cadena de suministro frente a los riesgos en general y las transacciones sospechosas
	1.4 Impedir a los terroristas y otros criminales aprovecharse de que, en algunos países, los controles sean menos estrictos y las restricciones menos numerosas en materia de sustancias químicas	1.4.1 Crear medidas comunes a nivel internacional y de la UE



Fuente: elaboración propia a partir de<sup>599</sup>.

### 5.1.2 Valoración de las acciones tomadas y perspectivas

El panorama de control de explosivos se define por la urgente necesidad de aunar y homogeneizar las políticas de explosivos y precursores en el mercado, tarea harto difícil, pues requiere la colaboración del sector público y privado por igual. Se evidencian asimismo carencias específicas como la falta de un símbolo europeo estandarizado, que indique si dicho producto se encuentra sujeto a registro para la venta al por menor, así como la mejora del control de explosivos y artículos pirotécnicos del mercado. Igualmente, el hurto de explosivos en Europa durante los últimos diez años manifiesta el limitado control en el seno europeo, consecuencia de una política comunitaria poco proteccionista<sup>600</sup>.

Urge, por tanto, trabajar en la aproximación de los niveles de seguridad de las instalaciones de explosivos en la UE y desarrollar normas comunes establecidas en este ámbito. A nivel práctico, todas las instalaciones de explosivos deben contar con un plan de seguridad y un sistema efectivo de gestión de seguridad, desde el proceso de fabricación, almacenamiento y hasta su distribución y uso<sup>601</sup>. Se exhibe de la misma forma<sup>602</sup> la ausencia de medidas de seguridad obligatorias y complementarias de cara a instalaciones vulnerables a ataques terroristas, o identificadas como objetivos potenciales<sup>603</sup>. Ante la imposibilidad de implementar medidas de alcance regional o global, cada Estado miembro hace frente a su propia seguridad en materia de explosivos, repercutiendo directamente en la seguridad del resto de Estados miembro, puesto que el bajo control de seguridad en determinados productos supone una oportunidad para obtener materiales que pueden dañar la seguridad de otro Estado miembro<sup>604</sup>, poniendo de manifiesto aún más la interconexión entre actores dentro de las fronteras de la UE y su necesidad de cooperación.

---

<sup>599</sup>Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos COM(2010) 473 SEC(2010) 1040.

<sup>600</sup>BURES, O.: *op. cit.*, pp. 495-518. Disponible en: <http://cac.sagepub.com/content/47/4/495.short>.

<sup>601</sup>BOLSICA, R., CARADAICA, M., DODI, I, AA. VV.: 'Continuity and Change in European Governance', *Europolity*, Vol. 7, No. 1, 2013. Disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2462000](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2462000).

<sup>602</sup>Comunicación de la Comisión relativa a las medidas para garantizar una mayor seguridad en el control de los explosivos, detonadores, material para la fabricación de bombas y armas de fuego /\* COM/2005/0329 final \*/.

<sup>603</sup>KURZMAN, C.: 'Muslim-American Terrorism: Declining Further', Department of Sociology University of North Carolina, *Triangle Center on Terrorism and Homeland Security*, 2013, pp. 2-9. Disponible en: [http://virtuecenter.s3.amazonaws.com/files/2013-02-28-09/Kurzman\\_Muslim-American\\_Terrorism\\_final2013.pdf](http://virtuecenter.s3.amazonaws.com/files/2013-02-28-09/Kurzman_Muslim-American_Terrorism_final2013.pdf)

<sup>604</sup>Home Affairs, European Commission, *EU Action Plan on the security of explosives*, 11 de noviembre de 2013. Disponible en: [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/terrorism/terrorism\\_explosives\\_en.htm#](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/terrorism/terrorism_explosives_en.htm#).

## **5.2 Aceleración en materia de justicia: convenio de extradición entre Estados miembro y orden de detención europea**

### **5.2.1 Convenio de extradición**

El terrorismo internacional precisa de una estandarización legislativa para lograr una mayor eficiencia y efectividad de las medidas tomadas a nivel comunitario y de Estados miembro. La penalización y enjuiciamiento de crímenes terroristas también obliga a una mayor homogeneización, aspecto que ha evolucionado progresivamente desde los atentados del 11 de septiembre de 2001. Uno de los primeros pasos para juzgar crímenes o personas relacionadas con el terrorismo de forma estandarizada fue el Convenio de extradición de Estados miembro<sup>605</sup>, que luego evolucionó hacia la Decisión marco que recoge la orden de detención europea<sup>606</sup> o comúnmente llamada *Euroorden*. El Convenio de extradición entre Estados miembro fue sustituido el 1 de enero de 2004 por la Decisión marco del Consejo, dando lugar a la exitosa orden de detención europea “euroorden” y que supuso el perfeccionamiento del primigenio convenio de extradición<sup>607</sup>.

### **5.2.2 Orden de detención y entrega europea**

#### **Funcionamiento y aplicación**

La orden de detención europea –comúnmente llamada euroorden- se erige como exitosa arma para la seguridad interior de la UE y supone un punto de inflexión en la justicia transnacional a nivel europeo. La euroorden se establece a través de la Decisión Marco del Consejo<sup>608</sup> de junio de 2002, y surge ante la necesidad de acelerar y asegurar el enjuiciamiento de crímenes cometidos dentro de la UE. Esta medida supone un avance considerable: permite dictar, a través de un Estado miembro de la UE, la detención y entrega de un individuo de otro Estado miembro que es solicitado por varias causas, como el ejercicio de acciones penales así

---

<sup>605</sup>Acta del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, adoptado con arreglo al artículo K.3 del Tratado de la UE, por el que se establece el convenio relativo a la extradición entre los Estados miembro de la UE.

<sup>606</sup>Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros.

<sup>607</sup>El convenio perseguía agilizar la extradición entre los Estados miembros en las circunstancias descritas por su documento constitutivo : ‘hechos castigados por la ley del Estado miembro requirente con una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad cuya duración máxima sea de 12 meses por lo menos y por la ley del Estado miembro requerido con una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad cuya duración máxima sea de al menos seis meses’.

<sup>608</sup>Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros.

como la ejecución de una pena o medida de seguridad privativa de libertad; es decir, que sea transmitido de un Estado miembro a otro para proceder a su condena.

La orden europea de detención y entrega supone una novedad, pues dota de efectividad al proceso de enjuiciamiento, además de suponer una evolución cualitativa en el procedimiento de extradición normal, por un sistema más ágil de entrega de aquellos individuos solicitados. Favorece la cooperación directa entre autoridades judiciales, dotando de mayor rapidez y conexión a los gobiernos en este proceso. Dado que sus vías son más ligeras, confiere sencillez al procedimiento y reduce el proceso burocrático, puesto que los plazos establecidos se acortan sobre la decisión de entrega y entrega efectiva del reclamado. En cuanto a las razones para la denegación de la ejecución, gracias a al euroorden éstas también decrecen y se elimina el principio de doble incriminación en determinados casos.

A continuación, se muestra un cuadro que revela la media sobre los días de entrega, con arreglo a los procedimientos de entrega en los casos en los que la persona consintió su entrega, en casos en que la persona no consintió su entrega y en casos en los que la persona accedió al consentimiento posterior a la entrega<sup>609</sup>. Los datos revelan que la euroorden ha reducido a menos de 3 semanas en todos los casos el proceso de entrega consentida, con la consecuente celeridad de su enjuiciamiento.

---

<sup>609</sup>Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación desde 2007 de la Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros {SEC(2011) 430 final}, p. 12

**Figura 17: Plazo medio de entrega con arreglo a los procedimientos en los casos en casos de entrega consentida/no consentida/ y consentimiento posterior a la entrega**

	Entrega consentida	Entrega NO consentida	Consentimiento posterior
2005	14.7	47.2	51%
2006	14.2	51	53%
2007	17.1	42.8	55%
2008	16.5	51.7	62%
2009	16	48.6	54%

Fuente: elaboración propia a partir de<sup>610</sup>

La euroorden no actúa sola, sino que está relacionada con otros organismos comunitarios como Europol, Eurojust y Frontex, además del sistema Schengen y la figura del Coordinador Antiterrorista. Todos estos cuerpos cubren un amplio espectro que ve en la euroorden una herramienta crucial para juzgar casos de terrorismo, campo que nos compete.

La euroorden anula la posibilidad de que el Estado de ejecución deniegue la entrega porque los hechos no está tipificados como delitos en su legislación, situaciones en que no resulta reivindicatoria la condición de la doble incriminación: si hablamos de delitos para los que la ley española tenga una pena o medida de seguridad privativas de libertad máxima igual o superior a tres años y en la situación que de un delito que según la ley española<sup>611</sup>, donde se incluyen casos de terrorismo, blanqueo de dinero, narcotráfico, tráfico de armas, entre otros<sup>612</sup>.

<sup>610</sup>Cooperación penal, *Orden Europea de detención y entrega*, 2013. Disponible en: <http://www.cooperacion-penal.gov.ar/userfiles/OEDE-Cancilleria-2013.pdf>.

<sup>611</sup>Ministerio de Justicia, *Cooperación Jurídica Internacional, Orden Europea de Detención y Entrega*, 2013. Disponible en: [http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197995954/Tematica\\_C/1215198003700/Detalle.html](http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197995954/Tematica_C/1215198003700/Detalle.html).

<sup>612</sup>Decisión Marco del Consejo 2002/584/JA, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros - Declaraciones realizadas por algunos Estados miembros con ocasión de la adopción de la Decisión marco, artículo 2. Los casos que se contemplan son: terrorismo, pertenencia a organización delictiva, trata de seres humanos, explotación sexual de los niños y pornografía infantil, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos,

Dichos casos han, como se presenta, agilizado el proceso considerablemente. Desde su puesta en marcha en el año 2002 la euroorden ha sufrido modificaciones en su contexto de actuación debido a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa así como el carácter vinculante y jurídicamente obligatorio de la Carta de los Derechos Fundamentales. Las modificaciones mejoran los mecanismos ya implementados además de simplificar el proceso burocrático, a pesar de ello, se detectan evidentes aspectos negativos, relativos a la operatividad y representatividad del procedimiento recogidos en el siguiente apartado.

### **Aspectos negativos de cara a su efectividad**

La orden de detención europea, aunque positiva, no está exenta de errores y problemas en su aplicación, la primera de las dificultades que observamos radica en el no reconocimiento del derecho a la representación legal en el Estado emisor durante el procedimiento de entrega en el Estado ejecutor, hecho que merma la representación en el proceso. Las condiciones de detención en algunos Estados miembro, combinadas con largos periodos de detención preventiva de las personas entregadas y una aplicación no uniforme del control de proporcionalidad por los Estados emisores, dan lugar a peticiones de detención por delitos relativamente menores que, a falta de control de proporcionalidad en el Estado de ejecución, deben ser ejecutadas<sup>613</sup>. Por parte de los Estados miembro, no se detectan medidas legislativas pertinentes para los campos en los que sus normativas de aplicación no acaten la Decisión Marco del Consejo relativa a la euroorden. Asimismo, se han registrado casos donde se solicita la aplicación de la euroorden en circunstancias no proporcionales, por lo que el sistema debe tener a ser más equitativo en todas las partes para asegurar equilibrio y las garantías acordes al derecho comunitario.

---

corrupción, fraude, incluido el que afecte a los intereses financieros de las Comunidades Europeas con arreglo al Convenio de 26 de julio de 1995 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, blanqueo del producto del delito, falsificación de moneda, incluida la falsificación del euro, delitos de alta tecnología, en particular delito informático, delitos contra el medio ambiente, incluido el tráfico ilícito de especies animales protegidas y de especies y variedades vegetales protegidas, ayuda a la entrada y residencia en situación ilegal, homicidio voluntario, agresión con lesiones graves, tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos, secuestro, detención ilegal y toma de rehenes, racismo y xenofobia, robos organizados o a mano armada, tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y las obras de arte, estafa, chantaje y extorsión de fondos, violación de derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías, falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos falsos, falsificación de medios de pago, tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento, tráfico ilícito de materiales radiactivos o sustancias nucleares, tráfico de vehículos robados, violación, incendio voluntario, delitos incluidos en la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, secuestro de aeronaves y buques, sabotaje.

<sup>613</sup>Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo del 11 de abril de 2004 sobre la aplicación desde 2007 de la Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros {SEC(2011) 430 final}.

El sistema está lejos de ser perfecto y gozar de un 100% de empleabilidad, es preciso mejorar aspectos vinculados con los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular en los derechos procesales de inculpados y sospechosos. Igualmente, la UE debe trabajar la confianza mutua entre Estados para favorecer tanto la euroorden como otros mecanismos comunitarios y la transparencia de datos vinculados a procesos judiciales, empleando herramientas europeas como Eurojust. Destacamos como uno de los aspectos positivos, además de su indudable aceleración del proceso judicial, la aplicación de herramientas complementarias que han ido surgiendo a lo largo de los años, como las cuatro Decisiones Marco del Consejo que inciden en la aplicación de la euroorden que han cubierto huecos legales y operativos en respuesta a problemas específicos relativos a la euroorden. Todas estas medidas y las futuras para perfeccionar el sistema no hacen sino resaltar la capacidad del mismo para valerse del contexto y adaptarse a él positivamente.

### **5.3 Financiación del terrorismo**

#### **5.3.1 Lucha contra la financiación del terrorismo: una aproximación global**

Las organizaciones terroristas necesitan soporte económico constante y efectivo: mantenimiento de la red o célula terrorista, búsqueda de material (armas, sistemas de comunicación, documentación falsa, etc.), además del reclutamiento, entrenamiento y transporte terrorista. En su conjunto, dichas operaciones suponen elevados costes que necesitan ser sufragados a través de un buen sistema de financiación. El soporte económico procede en su mayoría de fuentes criminales como el tráfico de drogas, secuestros, corrupción política, robo, tráfico y explotación de seres humanos, contrabando, etc., e incluso financiación por parte de Estados.

Asimismo, se encuentra en incremento la financiación por medio de contribuciones voluntarias o coercitivas de comunidades relacionadas con terroristas nacidos en la UE o bien en la diáspora. Un problema añadido a la financiación terrorista radica en el que el dinero recopilado dentro de las fronteras de la UE se emplea tanto dentro como fuera de ella, por lo que dificulta aún más el proceso de rastreo y penalización.

De manera operativa, los grupos terroristas pueden financiarse a través de las citadas actividades criminales<sup>614</sup> así como por medio de otras vías:

- Financiación por parte de un Estado: ayuda económica a través de un país, como Al Qaeda que recibió apoyo del Gobierno de Sudán y el Gobierno Talibán de Afganistán<sup>615</sup>.
- Financiación privada: ayuda económica de una organización privada de simpatizantes políticos, como Batasuna en España<sup>616</sup>.
- Financiación a través de actividades empresariales legítimas: como las actividades realizadas por Bin Laden, constructor en Arabia Saudí.

Aparte de los métodos convencionales, existen una serie de medios o vías como Internet para animar a los posibles financiadores a participar, a través del envío de videos o textos a correos electrónicos y/o teléfonos móviles. Según Europol, existe un progresivo número de células terroristas islámicas en Europa que recauda dinero para sus propias actividades en vez de enviarlo a sus organizaciones superiores o afines fuera de la UE<sup>617</sup>. Buen ejemplo de ello son aquellos Estados miembro que cuentan con una minoría kurda que tiene vínculos con actividades del PKK/KONGRA-GEL, dentro de su jurisdicción y para las que recaudan fondos.

Como abordamos, Internet es un arma en creciente empleo para la financiación terrorista además de afianzarse como herramienta para la radicalización, auto radicalización, propaganda, incitación y reclutamiento terrorista. Muchos son los aspectos que la hacen tan efectiva, pues permite inmediatez en la publicación, consulta y consumo de información casi en tiempo real. Se están registrando casos de publicación de mensajes a través de teletexto u otros medios más sencillos- pero no menos efectivos-, logrando así reducir el riesgo de interceptar sus comunicaciones. Como se observa, el terrorismo está lejos de ser un fenómeno estático y sin capacidad de adaptación constante agravado por la celeridad e implementación de las nuevas tecnologías.

---

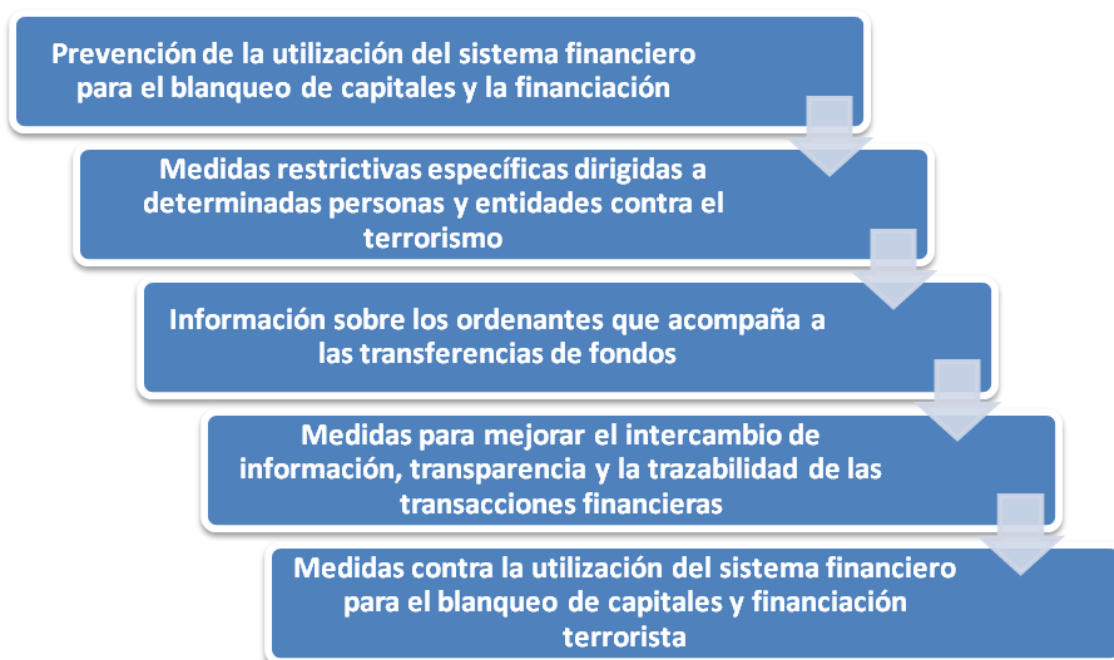
<sup>614</sup>Se identifica en aumento la financiación de terrorismo a manos de grupos operando fuera de España y negociando y participando en diversas actividades como el tráfico de armas, tráfico de combustible y los conocidos rescates a rehenes previa recompensa económica.

<sup>615</sup>NAVIAS, M.S.: 'Finance Warfare as a Response to International Terrorism', *Political Quarterly*, vol. 73, 2002, p. 68.

<sup>616</sup>Informe Europol 2009.

<sup>617</sup>Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report 2011*, p.11. Disponible: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/te-sat2011.pdf>,

**Figura 18: principales líneas de acción contra la financiación del terrorismo**



Fuente: elaboración propia.

### **5.3.2 Financiación del terrorismo y blanqueo de dinero**

Las organizaciones terroristas se han servido de la facilidad que implicaba el envío de dinero a través de transferencias bancarias, a medida esta tendencia detectada en la financiación del terrorismo iba teniendo lugar, las autoridades diseñaban políticas acordes que incidían directamente en la localización de transferencias de dinero, pues cada transacción dejaba un rastro tras de sí, de relativa fácil localización, que permitía además esbozar la arquitectura terrorista relacionada con este hecho<sup>618</sup>.

A raíz del 11-S diversos actores internacionales comenzaron su lucha antiterrorista creando asimismo programas contra su financiación, que paulatinamente se han relacionado con programas contra el blanqueo de dinero<sup>619</sup>. Para entender el concepto de estudio, debemos delimitar la línea que separa el blanqueo de dinero<sup>620</sup> de la financiación del terrorismo. El

<sup>618</sup>NAVIAS, M.S., *op. cit.*, pp. 57-79.

<sup>619</sup>Anti-money laundering AML, por sus siglas en inglés.

<sup>620</sup>Se entiende por blanqueo de capitales, según :

a) la conversión o la transferencia de bienes, en caso de que determinados provengan de una actividad delictiva o de la participación en ese tipo de actividad, con el fin de esconder o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a personas que estén involucradas en dicha acción a eludir las consecuencias jurídicas de su acto;



blanqueo de dinero se basa en transformar dinero obtenido de forma ilegal y legitimar su procedencia de origen ilegal, pasando de obtener un dinero sucio a uno completamente limpio obtenido de forma legítima, bien realice el acto una persona determinada o con ayuda de un tercero con el fin de llevar a cabo dicho acto.

La principal diferencia entre blanqueo de dinero y financiación del terrorismo es el propósito, en el segundo caso se identifica por la realización de un acto terrorista, con fines políticos más que económicos. De esta forma, el crimen organizado se comportaría como una empresa, pues buscaría los máximos beneficios posibles; por el contrario, el terrorismo perseguiría efectos políticos y emplearía la financiación y el blanqueo de capitales que le permitiera conseguir sus objetivos.

Unos de los problemas que topamos en la financiación contra el terrorismo es su definición comunitaria, pues ha sido ampliamente criticada por ser incompleta y abierta a la interpretación, la polémica surge por la libertad de cada Estado de poder clasificar a un grupo como terrorista o no, ejemplo de ello es la organización Hezbolá, incluida dentro del listado de grupos terroristas por EE.UU, pero no por la UE hasta el 22 de julio de 2013, inclusión en dicha lista motivada en parte por las presiones recibidas por los gobiernos de los Estados miembro<sup>621</sup> y por las sospechas de autoría de atentados a israelíes en Bulgaria.

El plan de la UE para combatir la financiación del terrorismo ha tomado dos vías complementarias, como advierten Allam y Gadzinowski <sup>622</sup>: en un extremo las medidas de congelación financiera que fueron implementadas siguiendo la Resolución 1267 y 1373 del Consejo de Naciones Unidas y en el contrario el establecimiento de un sistema comunitario para reconocer y sancionar grupos e individuos sospechosos de proveer asistencia, financiación a cualquier grupo terrorista. Esta medida fue completada por la legislación contra el blanqueo

- 
- b) la ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la localización, la disposición, el movimiento o la propiedad reales de bienes o de derechos sobre esos bienes, a sabiendas de que dichos bienes proceden de una actividad delictiva o de la participación en ese tipo de actividad;
  - c) la adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de la recepción de los mismos, de que proceden de una actividad delictiva o de la participación en ese tipo de actividad;
  - d) la colaboración en alguna de las actividades citadas, la asociación para llevar a cabo ese tipo de actos, las tentativas de cometerlos y el hecho de ayudar, instigar o influir a alguien para efectuarlas o de facilitar su acción.

<sup>621</sup>Varios países consideran oficialmente a Hezbolá o su brazo armado como una organización terrorista: Argentina, Australia, Canadá, Israel, Países Bajos, Reino Unido, Estados Unidos y Egipto. Por el contrario, gran parte de los gobiernos del mundo árabe consideran a Hezbolá un movimiento de resistencia legítimo.

<sup>622</sup>ALLAM M. Y GADZINOWSKI D.: 'Combating the Financing of Terrorism: EU Policies, Polity and Politics', *Archive of European Integration*, University of Pittsburgh, 2009. Disponible en: [http://aei.pitt.edu/12385/1/20100114122445\\_Eipascope\\_2009\\_2\\_Article4.pdf](http://aei.pitt.edu/12385/1/20100114122445_Eipascope_2009_2_Article4.pdf).

de dinero a través de las directivas de blanqueo de dinero y regulaciones en control de las entradas de dinero en efectivo y la información del titular que acompaña a las transferencias. Por su parte, la política que la UE lleva a cabo se centra más en las acciones que se realizan con el dinero blanqueado más que el proceso de blanqueamiento en sí mismo –tenga o no fines terroristas-.

En referencia a la congelación de fondos, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la Resolución 1267/1999 a raíz de los atentados a las Embajadas americanas de Kenia y Tanzania en 1998. Tiempo después se modificó a través de las Resoluciones 1333/2001, 1390/2002, que establecían un sistema de congelación de capitales y otros objetivos financieros o recursos económicos, así como a individuos y organizaciones relacionadas en mayor o menor medida con el régimen talibán de Afganistán y Al Qaeda. A nivel comunitario, la implementación de la 1267/1999 y las siguientes resoluciones le siguieron varias medidas legislativas que fueron mejorando las medidas aplicadas y cubriendo huecos a medida que se modificaba el contexto.

Los resultados positivos de las Resolución 1267/199 para extraditar a Bin Laden y asediar las actividades de Al Qaeda, sumado a los atentados del 11 de septiembre, motivaron al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a llegar hasta la Resolución 1373/2001. Las divergencias entre las resoluciones 1373 y la 1267 supone una posibilidad a los países miembros de Naciones Unidas para establecer listas anónimas de sospechosos, para ser consideradas únicamente por el Comité de Contraterrorismo del Consejo de Seguridad. Además, la resolución 1373 extendió su ámbito hacia individuos y organizaciones afiliadas a los Talibán y Al Qaeda para rodear a todos los sospechosos de terrorismo. Posteriormente, la UE rápidamente estableció un sistema anónimo sin precedentes a través de la adopción de medidas que proveyesen la base legal para la relación de terroristas, congelación de capitales y permitiese la cooperación policial y judicial para prevenir y combatir actos terroristas. La UE también ha empleado su peso en incluir una cláusula contraterrorista en referencia a asistencia con terceros países, esta cláusula provee cooperación en la prevención y supresión de actos terroristas dentro del marco de la Resolución 1373/2001 de intercambio de información, conocimiento y experiencias<sup>623</sup>.

Previamente a los atentados del 11 de septiembre, la UE se centraba en la adopción de medidas generales y marcos legislativos para ser empleados por los Estados miembro de forma

---

<sup>623</sup>“EU Counter-Terrorism Clauses: Assessment.” 14458/2/04.

individual. Tiempo después de los atentados de EE.UU, el marco legal de congelación de bienes ha visto un escaso crecimiento, lo que implica que los terroristas han encontrado otras formas de financiar sus actividades y mover sus capitales.<sup>624</sup>

### **5.3.3 Lucha contra el blanqueo de capitales a través del sistema financiero europeo**

La medida más relevante en blanqueo de capitales<sup>625</sup> en relación a la financiación terrorista es la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005<sup>626</sup>. Dicha Directiva de 2005 deroga la Directiva 91/308/CEE y aporta nuevas características más adaptadas al contexto financiero. La Directiva del Parlamento propone a los países miembros que adopten las medidas presentes en esta Directiva o bien que se acojan a otras más duras, por lo que se observa la premura con la que la UE identifica este problema e insta a los países a la hora de atajarlo, pero dejando a las autoridades internas elegir los medios de adecuación para adoptar dicha Directiva.

La Directiva de 2005 está dirigida y es aplicable hacia las entidades de crédito, los miembros de profesiones independientes del Derecho, notarios, asesores fiscales, entidades financieras, agentes inmobiliarios, casinos, proveedores de servicios y sociedades y fideicomisos y todo proveedor de bienes. La Directiva tiene una restricción muy limitada y se aplica a pagos que se realicen en efectivo y por un importe superior a 15.000 euros. Las entidades son las encargadas de llevar a cabo “medidas de vigilancia” hacia sus clientes, por lo que si identificasen o sospechasen de que se está produciendo blanqueamiento de capitales o bien financiación del terrorismo deberán realizar una denominada “comunicación de transacción sospechosa”. Lo que implica esta medida es la confianza en la responsabilidad de la detección de una transacción sospechosa por parte de las personas antes nombradas, hecho que acarrea la responsabilidad de cada actor implicado, reduciendo el protagonismo y eficiencia de la medida comunitaria.

---

<sup>624</sup>VLCEK, W.: ‘Surveillance to Combat Terrorist Financing in Europe: Whose Liberty, Whose Security?’ *European Security*, pp. 99-119, 2007.

<sup>625</sup>La UE interpreta que se produce blanqueo de capitales en circunstancias en las que se las acciones que se han generado con fin a obtener bienes ya blanqueados que se hayan producido en otro país de la UE o en un no miembro. Recordamos también la definición de “financiación del terrorismo” que implica que el hecho de facilitar o reunir fondos para cometer uno de los delitos que se enumeran en Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo; por ejemplo, tomas de rehenes, falsificación de documentos administrativos y dirección de un grupo terrorista.

<sup>626</sup>Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo.

Un aspecto controvertido debido a sus consecuencias presume que aquellas entidades o personas susceptibles de blanquear capitales, que supongan un alto riesgo<sup>627</sup>, deberán tomar medidas reforzadas como certificar la documentación presentada en las acciones realizadas. Una medida positiva, pero con no pocos huecos, es la creación de unidades de información financiera dentro de los Estados miembro. Dichos organismos son creados a cargo de la cada Gobierno nacional y sirven para recopilar, sintetizar y traspasar la información recabada a las autoridades necesarias, en relación a un posible acto de blanqueo de capital o bien un caso de financiación de un acto terrorista.

Dentro de esta medida, los Estados miembro son los propios autorizados de dar apoyo logístico y económico a sus Unidades de Información Financiera, con su consecuente responsabilidad, situación que merma considerablemente el funcionamiento, éxito y ejecución de las UIF, al no estar subordinadas a un organismo superior regulador. Asimismo, cada Estado miembro decide si las UIF podrán pedir determinada información o no, ergo no hay un marco común comunitario en este aspecto, solo se conforma como una medida de información sin compromiso legal generalizado. Por su parte, la Comisión se encarga de propiciar el trato y la coordinación entre cada UIF de cada Estado miembro, pero no comprende funciones superiores ni más comprometidas que la citada.

Para que las Unidades de Información financieras fuesen de alto rendimiento y éxito deberían ofrecer anualmente un informe nacional y un informe independiente, poniendo de manifiesto los problemas estructurales y coyunturales de las mismas, de esta misma manera, el Parlamento Europeo debería exigir mayor compromiso a los Estados miembro en estandarizar y regularizar la situación en pro de desentramar y controlar todas aquellas operaciones financieras sospechosas de formar parte de una trama de financiación terrorista y blanqueo de capitales.

#### **5.3.4 Congelación de fondos como herramienta contra la financiación**

Una de las medidas adoptadas por aquellos Estados afectados por el fenómeno terrorista en Europa así como EE.UU derivaba de la carencia de control que había en los fondos de determinadas personas o entidades, que no estaban sujetas a control alguno de personas vinculadas al terrorismo o con posibilidad de estar relacionadas.

---

<sup>627</sup> Aquellas personas o entidades cubiertas por la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo.

La congelación de bienes es un arma empleada desde los inicios contra la financiación del terrorismo, por parte del Consejo de seguridad de Naciones Unidas se declaró<sup>628</sup> el 28 de diciembre de 2001 que todos los Estados deben congelar los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan o tengan la intención de cometer un acto relacionado con el terrorismo. Naciones Unidas instó asimismo a organismos internacionales a tomar medidas a este respecto.

Desde el año 2001 a nivel nacional se han tomado numerosas medidas para luchar contra la financiación del terrorismo. Tanto organizaciones internacionales, potencias como EE.UU y la UE han considerado este problema como prioritario para cercenar el flujo económico de los grupos o individuos terroristas o bien relacionados con ellos. Por parte de la UE se creó un documento base para luchar contra la financiación del terrorismo, se trata del Reglamento (CE) n° 2580/2001 del Consejo de 27 de diciembre de 2001<sup>629</sup> sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el propósito de luchar contra el terrorismo, seguido de sus actos modificativos. El documento se mueve entre los niveles mínimos de control que la UE puede ejercer, por lo que los niveles de seguridad comunitarios declarados no aspiran a una UE garante del control sobre fondos y su congelación, sino diseña unas bases primarias sobre las que construir y soportar mayores medidas a nivel nacional. Por otra parte, el hecho de que el documento tenga el carácter de Reglamento, acto legislativo vinculante *per se*, obliga a todos los Países miembro de la UE a adoptarlo y, por consiguiente, a rendir cuentas a la UE.

La UE asevera la congelación de todos los fondos, otros activos financieros y recursos económicos cuya propiedad, pertenencia o tenencia la ostente una persona física o jurídica; no se pondrán fondos, otros activos financieros ni recursos económicos a disposición de las personas físicas o jurídicas, grupos o entidades enumerados en la lista; por lo que la lista se muestra restrictiva. Asimismo, el Consejo ha establecido por unanimidad una lista de personas, grupos y entidades a los que se aplica el presente Reglamento, con arreglo a las disposiciones previstas en los apartados 4, 5 y 6 del artículo I de la Posición común 2001/931/PESC<sup>630</sup>. La

---

<sup>628</sup>Punto tercero de los considerandos del Reglamento (CE) No 2580/2001 del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo.

<sup>629</sup>Reglamento (CE) No 2580/2001 del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo.

<sup>630</sup>Reglamento (CE) n° 2580/2001 del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo.

i) las personas físicas que cometan o traten de cometer un acto de terrorismo, participe en él o faciliten su comisión;

UE actúa con firmeza relativa y acota hacia quién se dirige este Reglamento, dicha puntualización viene a significar que cualquier persona física o jurídica, así como entidades que se relacionen con el terrorismo o actúen o estén controladas por ellas también están sujetas al Reglamento de 2001 contra la financiación terrorista.

En cuanto a los bancos y demás instituciones financieras, compañías de seguros y otras entidades y particulares se detecta un alto nivel de implicación, ya que éstas deberán proporcionar inmediatamente cualquier información a las autoridades competentes de los Estados miembro y a la Comisión a través de dichas autoridades, por lo que vemos una medida que favorece el tránsito de información, a pesar de que no siempre bancos e instituciones financieras realizan los traspasos de información pertinentes. La información susceptible de ser proporcionada debe ser aquella que pueda facilitar el cumplimiento del presente Reglamento, como las cuentas y los importes congelados. Revelamos también la petición de cooperación con las autoridades competentes.

Toda información proporcionada o recibida en virtud de lo dispuesto en el artículo recogido dice emplearse exclusivamente para los fines para los que se haya recopilado. Estos aspectos son harto importantes para la UE, pues proclama salvaguardar el derecho de sus ciudadanos y la protección de sus datos. Desde el año 2001 se ha ido modificando este concepto hasta llegar a encontrarse con trabas en el camino por parte de Estados miembro, que veían como la UE perfilaba medidas que violaban en parte la privacidad y los derechos a la intimidad de los ciudadanos. Los Estados miembro, a pesar de tratarse de un Reglamento, gozan de la potestad para designar a la autoridad competente el poder de otorgar autorizaciones específicas<sup>631</sup>, por lo que la UE se desplaza a un segundo plano y no se conforma una autoridad superior reguladora con capacidad de control y examen continuos a nivel general. Aún con esta medida, la autoridad competente que reciba una solicitud de autorización deberá notificar a las autoridades competentes de los demás Estados miembro, del Consejo y de la Comisión los motivos por los que tiene intención de denegar la solicitud o de conceder una autorización

- 
- ii) las personas jurídicas, grupos o entidades que cometan o traten de cometer un acto de terrorismo, participen en él o faciliten su comisión;
  - iii) las personas jurídicas, grupos o entidades que sean propiedad o estén controlados por una o más personas físicas o jurídicas, grupos o entidades enumerados en los incisos i) y ii); o
  - iv) las personas físicas o jurídicas, grupos o entidades que actúen en nombre o bajo la dirección de una o más personas físicas o jurídicas, grupos o entidades enumerados en los incisos i) y ii).

<sup>631</sup>La descongelación de fondos, otros activos financieros u otros recursos económicos; poner fondos, otros activos financieros u otros recursos económicos a disposición de las personas, entidades u organismos enumerados en la lista del Reglamento; o prestar servicios financieros a dichas personas, entidades u organismos, previa consulta a los otros Estados miembros, al Consejo y a la Comisión.

específica, informándoles de las condiciones que considera necesarias para impedir la financiación de actos de terrorismo.

La UE tiene una actuación restringida, y esto se demuestra en las sanciones, pues cada Estado miembro decretará las sanciones que deberán imponerse en caso de que se incumpla lo dispuesto en el presente Reglamento<sup>632</sup>. Se da total libertad para dictaminar las sanciones necesarias, por lo que ya se establece un panorama heterogéneo a la hora de abordar este aspecto. La parte homogénea surge de la estandarización del ámbito de actuación del Reglamento, puesto que la UE sí ha elevado el nivel de compromiso dado que el Reglamento es aplicable a cualquier persona en cualquier lugar siempre y cuando sea nacional de un Estado miembro, además de afectar a todos aquellos grupos o entidades que mantengan relaciones comerciales con la Comunidad; ergo los lazos de la organización se extienden más allá de sus fronteras. Por otra parte, las sanciones aplicadas sí deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, rasgos comunes a todas las sanciones a nivel comunitario<sup>633</sup>.

Los siguientes actos modificativos en vigor desde 2003, 2005 y 2006, respectivamente<sup>634</sup>, establecieron una serie de cambios o puntualizaciones que seguían la misma línea en persecución de la financiación del terrorismo, pero se pormenorizó en los conceptos, ajustando y particularizando en aspectos como la congelación de fondos, servicios financieros, seguros y servicios bancarios, entre otros<sup>635</sup>. Las modificaciones insisten en la obligación de bancos, instituciones financieras, compañías de seguros y otras entidades particulares en proporcionar los datos pertinentes que ayuden a facilitar el cumplimiento del Reglamento así como cooperar con las autoridades competentes. Los datos solicitados se ceden ya a las autoridades pertinentes de los Estados miembro y a la Comisión –por medio de las citadas autoridades competentes–.

---

<sup>632</sup>El ámbito de actuación del Reglamento se aplicará en los casos siguientes:

- en el territorio de la Comunidad, incluido su espacio aéreo;
- a bordo de toda aeronave o buque que dependa de la jurisdicción de un Estado miembro;
- a cualquier persona en cualquier otro lugar que sea nacional de un Estado miembro;
- a cualquier persona jurídica, grupo o entidad registrado o constituido con arreglo a la legislación de un Estado miembro;
- a cualquier persona jurídica, grupo o entidad que mantenga relaciones comerciales con la Comunidad.

<sup>633</sup>Lista de sanciones a nivel general en vigor. Disponible en línea en: [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf).

<sup>634</sup>Reglamento (CE) N° 745/2003. Entrada en vigor: 30.4.2003; Reglamento (CE) N° 1207/2005. Entrada en vigor: 29.7.2005; Reglamento (CE) N° 1957/2005. Entrada en vigor: 1.12.2005; Reglamento (CE) N° 1461/2006. Entrada en vigor: 4.10.2006; Reglamento (CE) N° 1791/2006. Entrada en vigor: 1.1.2007.

<sup>635</sup>En lo referente a los conceptos, se amplió la definición de:

- Fondos, otros activos financieros y recursos económicos.
- Congelación de fondos, otros activos financieros y recursos económicos.
- Servicios financieros, seguros y servicios relacionados con seguros. Servicios bancarios y demás servicios financieros (excluidos los seguros).

Las modificaciones recogen igualmente la libertad de los Estados miembro para descongelar fondos, activos o recursos financieros si así lo consideran oportuno, previa consulta a los otros Estados miembro, explicando los motivos e informando de las condiciones que cree necesarias para impedir la financiación de actos terroristas. Estas acciones de consulta previa caminan en la línea de la cooperación, pero no son de obligado cumplimiento, por lo que los Estados miembro desarrollan y adoptan las medidas comunitarias que resultan más beneficiosas a sus políticas nacionales.<sup>636</sup>

La tendencia que ha seguido la UE es la de aumentar las competencias contando con el apoyo de los Estados miembro, pero sin realizar el contacto deseado entre la empresa privada y ésta con los Estados miembro, para lograr más celeridad en el proceso. La legislación comunitaria en congelación de fondos es restrictiva, pero carece de la conexión necesaria entre los actores implicados; pese a ello, el avance es positivo y se detecta una paulatina unión en lo referente a persecución de la financiación del terrorismo desde la intervención de fondos y la congelación de los mismos.

### **5.3.5 Congelación de bienes: lista de personas y grupos terroristas**

El Consejo Europeo extraordinario del 21 de septiembre de 2001 sentó buena parte de las bases para establecer el concepto de “terrorismo”, fenómeno que posicionó como un reto mundial principal, además de ser objetivo primordial en las agendas europeas. La Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es el documento que se toma como referencia, que es complementado a su vez por la Posición Común 2001/931/ PESC<sup>637</sup>, mostrándose escaso liderazgo con la . El listado recopila la relación de una serie de entidades, grupos y personas involucradas en actos de terrorismo cuyos fondos y haberes financieros han sido congelados de forma preventiva. Asimismo, las personas, grupos y entidades identificados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas también se incluyen en esta lista.

La Posición Común 2001/931/ PESC del Consejo relativa a la congelación de bienes, de 27 de diciembre de 2001, se basa en la puesta en práctica de medidas concretas contra el terrorismo y presenta la relación de una serie de entidades, grupos y personas involucradas en actos de terrorismo cuyos fondos y haberes financieros han sido congelados de forma

---

<sup>636</sup>Reglamento (CE) N o 2580/2001 del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, artículo 6.

<sup>637</sup>Posición común 2001/931/ PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001.



preventiva, por lo que el alcance se extiende a los Estados miembro de la UE, que adoptan una medida de base comunitaria.

El principal problema que surge de la elaboración de esta lista es la denominación de grupos terroristas en sí misma<sup>638</sup>, pues la UE elabora una lista – en constante actualización- que compendia aquellas personas, grupos y organizaciones terroristas calificadas por la UE. Ante dicha situación se presenta una serie de disparidad que encontramos entre la lista de la UE, en contraposición a otros Estados aliados - EE.UU<sup>639</sup>, por ejemplo- que no consideran los mismos criterios de definición de grupo terrorista. Igualmente diferentes son las impresiones dentro del seno de la UE, donde no todos los Estados miembro entran en acuerdo en referencia a la inclusión de determinados grupos o personas<sup>640</sup>. Los nombres de las personas y entidades se revisan periódicamente, al menos una vez por semestre, para cerciorarse de que su permanencia está justificada, pese a que no todos los Estados miembro interpretan dentro de su jurisdicción a un determinado grupo como terrorista y ejecuten o se abstengan de ejecutar diferentes medidas coercitivas.

### **5.3.6 La UE y EE.UU: cooperación contra la financiación terrorista**

#### **Programa de seguimiento para evitar la financiación terrorista**

La colaboración entre EE.UU y la UE se traduce en la creación de un Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo, que ve la luz en el año 2010, a causa de la existencia de grupos terroristas con lazos a ambos lados del Atlántico. Este proyecto<sup>641</sup> nace por tanto como una necesidad manifiesta de estrechar la cooperación entre ambos actores - EE.UU y UE- y tiene por objetivo identificar, investigar y luchar contra redes terroristas y su financiación.

---

<sup>638</sup>Según la Posición Común 2001/931/ PESC del Consejo relativa a la congelación de bienes, de 27 de diciembre de 2001, se interpreta por personas, grupos y entidades que intervengan en actos terroristas: las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión; los grupos y entidades que, directa o indirectamente sean propiedad o estén bajo el control de esas personas, y las personas, grupos y entidades que actúen en nombre de esas personas, grupos y entidades o bajo sus órdenes, incluidos los fondos obtenidos o derivados de los bienes que, de forma directa o indirecta, sean propiedad o estén bajo el control de esas personas y de las personas, grupos y entidades asociadas con ellos.

<sup>639</sup>Con un listado muy superior al publicado por la UE, datos disponibles en línea en: [http://graficos.lainformacion.com/disturbios-conflictos-y-guerra/terrorismo/grupos-terroristas-en-el-mundo-segun-la-ue-y-estados-unidos\\_1vOkwzqCzdmVJBpNbwnQ31/](http://graficos.lainformacion.com/disturbios-conflictos-y-guerra/terrorismo/grupos-terroristas-en-el-mundo-segun-la-ue-y-estados-unidos_1vOkwzqCzdmVJBpNbwnQ31/).

<sup>640</sup>Decisión del Consejo, de 2 de abril de 2004, relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) nº 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y por la que se deroga la Decisión 2003/902/CE.

<sup>641</sup>Comisión Europea, *Hablamos de Europa, Seguimiento de la financiación del terrorismo: salvaguardias para proteger a los ciudadanos*, 2012. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1366\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1366_es.htm).

Desde que el documento entra en vigor el año 2010 se produce una primera modificación del mismo a principios de 2011, en ella se mejoró la aplicación del Acuerdo y se aumentaron<sup>642</sup> las funciones de control y verificación, fortaleciendo el equipo de verificadores hasta un punto que sobrepasa lo establecido en el Acuerdo. Pasados dos años se produjo a revisar el Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo<sup>643</sup>, a cargo de la Comisión, donde el resultado fue positivo<sup>644</sup>. El equipo de la UE encargado de la revisión del Acuerdo señaló<sup>645</sup> que el proceso en curso de supresión de datos que tienen más de cinco años (artículo 6) es un aspecto que requiere un seguimiento continuo. La Comisión abordó este aspecto en 2013 mediante una evaluación conjunta relativa al valor de los datos facilitados por el Programa en la lucha contra el terrorismo. En un trabajo conjunto con representantes de EE.UU, el segundo informe<sup>646</sup> examinó un período de aplicación mucho más prolongado (20 meses), lo que permitió comprender mucho mejor el funcionamiento del Programa. Tres funcionarios de la Comisión, dos expertos en protección de datos y un experto judicial de Eurojust formaban parte del equipo de revisión de la UE.

El Segundo Informe de la Comisión Europea<sup>647</sup> sobre dicho acuerdo realiza una serie de recomendaciones pero no sin alabar antes primero las mejoras implementadas a raíz del primer informe de la Comisión. Remarca su gran valor en la lucha contra la financiación del terrorismo, el respeto de los derechos a la privacidad de los ciudadanos. A parte de ello, realiza una lista de recomendaciones que incluyen la continuación por parte del Departamento del Tesoro de realización de peticiones de información así como Europol continúe verificando la validez de los datos de manera exhaustiva. El sistema aplicado por la UE requiere reformas manifiestas por lo que se refleja la necesidad de mejorar la información al usuario en la página web del Tesoro, con objeto de fomentar la transparencia entre el ciudadano respecto al uso de sus datos –si se diese la condición-. Por otra parte, los países miembros que soliciten

---

<sup>642</sup>Comisión Europea, *Hablamos de Europa, Seguimiento de la financiación del terrorismo: salvaguardias para proteger a los ciudadanos*, 2012. Disponible en: <http://www.hablamosdeeuropa.es/prensa/noticias/seguimiento-de-la-financiacion-del-terrorismo-salvaguardias-para-proteger-a-los-ciudadanos>.

<sup>643</sup>Realizada para el período comprendido entre el 1 de febrero de 2011 y el 30 de septiembre de 2012.

<sup>644</sup>Comunicado de Prensa, *Seguimiento de la financiación del terrorismo: salvaguardias para proteger a los ciudadanos*, Bruselas, 14 de diciembre de 2012.

<sup>645</sup>Comisión Europea, *Hablamos de Europa, Seguimiento de la financiación del terrorismo: salvaguardias para proteger a los ciudadanos*, 2012. Disponible en: <http://www.hablamosdeeuropa.es/prensa/noticias/seguimiento-de-la-financiacion-del-terrorismo-salvaguardias-para-proteger-a-los-ciudadanos>.

<sup>646</sup>Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for the purposes of the Terrorist Finance Tracking Program, de febrero de 2010.

<sup>647</sup>Report on the second joint review of the implementation of the Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging data from the European Union to the United States for the purposes of the Terrorist Finance Tracking Program, de octubre de 2012.

información a EE.UU, deben informar de la misma manera a Europol por las vías definidas y en un corto período de tiempo. Por su parte, Europol se encarga de verificar la validez de los datos manteniendo los necesarios y eliminando los irrelevantes para evitar así ralentizar el proceso, hecho que supone un control y optimización de los recursos pero únicamente comprendido a los datos compilados.

Las carencias que este Acuerdo se relacionan con la transparencia entre la UE y EE.UU que aunque hay cooperación, la mejora de la misma repercutiría directamente en los efectos del Acuerdo y el seguimiento de la financiación del terrorismo. A su vez, la información que es transferida a Europol<sup>648</sup> debe ser más exhaustiva y clara. Para lograr efectos óptimos es clave fomentar el *feedback* entre ambos actores para contribuir a modificaciones más acertadas en el TFTP<sup>649</sup> y trabajar con mayor responsabilidad, compromiso, vinculación y transparencia entre sector público, privado y Estados miembro en materia de compartición de datos e información con visión de largo plazo.

### **Plan de acción sobre transferencia de datos de mensajería financiera**

El fenómeno terrorista ha obligado a que UE y EE.UU mantengan una estrecha relación, por ello, una de las medidas que se plantean en su marco cooperativo en materia terrorista es el control de transferencias producidas con este fin, además de establecer un control de transacciones bancarias por parte de ambos actores. Como respuesta a esta necesidad y ante una UE que mostraba un descontrol en los campos de mensajería financiera, dicho proceso de cooperación se materializó en la Decisión del Consejo de 2010<sup>650</sup>. La Decisión es relativa al tratamiento y la transferencia de datos de mensajería financiera de la UE a EE.UU. La presente medida supone un paso más en la estrecha colaboración antiterrorista que desde el 11-S se viene produciendo, de esta forma, sus principales objetivos se basan en mayor medida en los pilares de la lucha contra el terrorismo de la UE: prevenir, detectar, investigar y perseguir por lo que no se deslinda de su línea de acción y actúa de forma horizontal, añadiendo aspecto complementarios a la estrategia de lucha contraterrorista comunitaria.

---

<sup>648</sup>Europa.eu, *Terrorist Finance Tracking Programme: Commission publishes report on joint EU-US review*, 2011. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-324\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-324_en.htm).

<sup>649</sup>Siglas en inglés Terrorist Financing Tracking Programme.

<sup>650</sup>Decisión del Consejo de 2010 2010/412/UE, de 13 de julio de 2010, relativa a la celebración del acuerdo entre la UE y los Estados Unidos de América relativo al tratamiento y la transferencia de datos de mensajería financiera de la UE a los Estados Unidos a efectos del Programa de seguimiento de la Financiación del Terrorismo.

La Decisión se muestra restrictiva respecto a la recogida de información relativa a pagos financieros que estén relacionados con transferencias financieras<sup>651</sup>. El procedimiento de acción es el siguiente: el solicitante, el Departamento del Tesoro de los EE.UU, lleva a cabo una petición y adjunta cualquier documento adicional al proveedor designado en el territorio de los EE.UU. Del mismo modo Europol se hace con una copia de estos documentos que certifica que la solicitud cumpla la legalidad, para después anunciar al proveedor pertinente. Cuando la solicitud ha sido validada pasa a ser legalmente vinculante y el proveedor designado tendrá que transferir los datos demandados al Departamento del Tesoro de EE.UU.

El Departamento del Tesoro de los EE.UU es el encargado de asegurarse de que se cumplan garantías relativas a protección de datos personales, por lo que ambas partes asumen que la única finalidad posible referente al tratamiento de datos es con el objetivo de prevenir, investigar, detectar o perseguir la financiación del terrorismo o de los terroristas. La Decisión recoge la necesidad de restringir el acceso o divulgación de la información no permitida además de su pérdida, o cualquier forma de tratamiento no autorizada. Para evitar el uso fraudulento o extralimitado de la información adquirida en base a los acuerdos EE.UU-UE, es condición sine qua non que se presenten razones suficientes o datos previos que lleven a pensar que el sujeto de la investigación pueda estar conectado con el terrorismo o su financiación. A su vez, se erige de vital importancia inventariar cada investigación y las causas de las mismas. Este aspecto implica varios aspectos importantes que provienen de la eficacia y proporcionalidad de la medida: el primero de ellos, de naturaleza más elemental, deriva de la profundidad y veracidad de los datos presentados para iniciar la posible investigación; esto es, al efectuar dicha solicitud una de las partes implicadas, se da por sentado la validez de las mismas, por lo que no hay ninguna instancia superior (además de la certificación de Europol) que garantice que los datos aportados son fiables y suficientes para seguir adelante con el proceso.

El segundo de los motivos entronca con la diferencia de criterios que se producen entre EE.UU y la UE, si nos remitimos a la lista de personas y grupos declarados como terroristas por la UE y la lista equivalente a los EE.UU observamos que no todos y cada uno de los nombres insertos en dichas listas son comunes, por lo se manifiesta otro problema de base con consecuencias futuras. La tercera de las razones está ligada al propio Departamento del Tesoro de EE.UU, que es parte clave en el intercambio de información y que se acoge a unas normas mínimas legales, que a continuación citamos, pero que es este Departamento el responsable de

---

<sup>651</sup>Presentes en la UE por proveedores internacionales de servicios de mensajería sobre pagos financieros.

asegurar el buen funcionamiento y respeto de los derechos de los ciudadanos, por lo que no podemos decir de nuevo que esté regulado por un órgano superior regulador.

El acceso a los datos sí se acoge a una regulación proporcional, pues aquellos datos que se manejen solamente se podrán emplear durante el tiempo que exija la investigación<sup>652</sup>, y para el objeto por el que fueron extraídos, lo que elimina la posibilidad de un empleo que exceda los usos establecidos por ambas partes. Conjuntamente, se estipulan las garantías para restringir las transferencias ulteriores de los datos empleados. El Gobierno de EE.UU. está obligado a ceder tanto a Europol como a Eurojust todos aquellos datos que puedan ser empleados en contra del terrorismo, con lo cual la información surgida del *Tracking Finance Terrorism Programme* (TFTP) deberá ser puesta a disposición para el citado fin. La manera de proporcionar estos intercambios variará, pero el procedimiento estándar designa un trabajador que sirva de nexo entre el Departamento del Tesoro de EE.UU. y Europol o Eurojust. Por tanto, los organismos involucrados en el proceso podrán solicitar información al TFTP si hay riesgo relación con un grupo terrorista, terrorismo, así como su financiación<sup>653</sup>.

Esta manera de proceder tiene a la unificación por parte de la UE para corresponder con el sistema del TFPT, por lo tanto, una vez en curso el sistema europeo es proclive a adaptar el acuerdo y asegurar que ambos sistemas se compaginan. Mientras el nivel de conexión no es el deseado, se encarga a supervisores ajenos a las organizaciones<sup>654</sup> que el acuerdo se cumpla, y goce de potestad para inspeccionar, eliminar o impedir.

---

<sup>652</sup>Es obligación del Departamento del Tesoro de EE.UU. eliminar los datos que no hayan sido útiles o que no se hayan extraído, y por ello, se siguen las siguientes pautas que hemos identificado:

- que se consideren irrelevantes para luchar contra el terrorismo, en base a una valoración anual (como mínimo);
- datos que hayan llegado sin haber sido solicitados previamente;
- antes del 20 de julio de 2012, en caso de haberse recibido antes del 20 de julio de 2007;
- en un plazo máximo de cinco años a partir de la recepción, en caso de haberse recibido después del 20 de julio de 2007.

<sup>653</sup>Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo. Por esta Decisión se estableció como delito la participación en las actividades de un grupo terrorista, incluido el suministro de información o medios materiales, o mediante cualquier forma de financiación de sus actividades, con conocimiento de que esa participación contribuirá a las actividades delictivas del grupo terrorista. Además también se establece este principio de actuación en la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo. Entendiendo por “financiación” el hecho de facilitar o reunir fondos para cometer uno de los delitos contemplados en la Decisión previamente citada, relativa a la lucha contra el terrorismo; como puede ser el secuestro de rehenes, dirección de grupo terrorista o falsificación documental.

<sup>654</sup>Supervisores ajenos excepto uno de ellos que será dictaminado por la Comisión.

### **5.3.7 Consideraciones para una lucha contra la financiación terrorista más eficaz y operativa**

Las conclusiones a las que llegamos en referencia a las políticas que lleva la UE contra la financiación del terrorismo y el blanqueo de dinero nos muestran la diversificada realidad de la situación. La primera y más importante apreciación es la aplicación variada y descompensada de las normas vigentes de la UE en los Estados miembro, hecho que conlleva a una menor seguridad jurídica<sup>655</sup>, esta conclusión entronca con la falta de coherencia que detectamos en las normas comunitarias en relación a las normas internacionales, con objetivos más concretos y comprometidos. Los diferentes Estados miembro siguen aplicando diversas legislaciones –propias- para condenar el blanqueo de dinero, impidiendo de esta manera las investigaciones a nivel transnacional y relaciones más cercanas de cooperación para perseguir, detectar y juzgar crímenes de blanqueo de dinero, en particular relacionados con el fenómeno terrorista en la sociedad actual.

La UE debe replantear su estrategia de cara a una mayor coherencia entre normas nacionales e internacionales y adaptar sus políticas a las nuevas amenazas, haciéndolas más dinámicas y competitivas. Asimismo, como medida disuasoria y de control, se deben establecer sanciones para endurecer y delimitar las normas administrativas. Si pormenorizamos en la legislación, observamos un cambio necesario en la Directiva relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo, que debería ampliar el campo de acción hasta comprender, además de los casinos, la esfera concerniente a juegos de azar. Asimismo, una mejora sustancial supondría la creación de umbrales aplicables al comercio de bienes, en particular a las operaciones en efectivo, un decrecimiento de 15.000 euros a 7.500 euros de los baremos a partir de los cuales los individuos que negocien con cantidades elevadas se acojan a la Directiva.

Los datos recopilados por la UE y los Estados miembro no incluyen un régimen claro entre las obligaciones necesarias entre interacción en el blanqueo de capitales, financiación terrorista y protección de datos sensibles. Dentro de esta protección de datos, se debería obligar

---

<sup>655</sup>Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo, pp. 6-9 2013/0025 (COD).

a contar con la información del titular real de las sociedades que manejan esta información, logrando que todas las sociedades hagan constar el titular real<sup>656</sup>.

En definitiva, la UE muestra una actitud activa y positiva respecto a la financiación terrorista como paso clave para derrotar al fenómeno terrorista, pero precisa de mayores iniciativas legales vinculantes para lograr una política férrea en estos aspectos<sup>657</sup> y de referencia a nivel internacional.

### **5.3.8 Lista de personas, grupos y entidades calificadas como terroristas por la UE**

La UE, dentro del marco de la lucha contra el terrorismo, elabora una lista de personas, grupos y entidades calificadas como terroristas. Este compendio supone un paso adelante, pues se identifican de manera clara los grupos considerados sensibles y se estandariza a nivel europeo este complejo campo de discusión. El listado comprende organizaciones de extrema derecha, extrema izquierda, terrorismo etnonacionalista, terrorismo separatista, organizaciones salafistas, etc. por lo que podemos afirmar que es una amplia lista donde no solo se focaliza en el terrorismo internacional como el que lleva a cabo Al Qaeda, sino que va mucho más allá. Recordemos, al mismo tiempo, que la UE es víctima de ataques terroristas de carácter de extrema izquierda y extrema derecha en un porcentaje más alto que terrorismo de carácter yihadista, como el perpetrado por Al Qaeda<sup>658</sup>.

Asimismo, debemos señalar que el listado estipulado por la UE incluye personas, grupos y entidades que no son calificadas como terroristas dentro de las fronteras de la UE, pero sí lo son en las listas elaboradas por otros actores internacionales como EE.UU o Israel, problema que afectará directamente a la política exterior y de cooperación que la UE lleve a cabo conjuntamente con los actores antes mencionados, por ejemplo.

La lista, de actualización bianual, ha incluido un importante cambio en el año 2013. La modificación correspondiente implica la inclusión del brazo militar de la organización Hezbolá como grupo terrorista. Hezbolá -el partido de Dios- se originó como organización islamista libanesa en 1982 en un contexto de guerra civil, que se prolongó durante 15 años (1975-

---

<sup>656</sup>Cuando nos referimos a la identificación del titular real queremos decir que es necesario seguir identificando al dicho titular real a partir de un umbral de propiedad del 25% pero la UE debe concretar a qué se refiere concretamente el presente umbral de esta cantidad “umbral del 25%”.

<sup>657</sup> ‘EU Parliament Approves Revised United States-European Union SWIFT Agreement’, *The American Journal of International Law*, vol. 104, n.º 4, Octubre de 2010, pp. 659-661. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/10.5305/amerjintelaw.104.4.0659>.

<sup>658</sup> Informe Europol *Te-Sat Report 2012*.

1989)<sup>659</sup> y como reacción a la intervención de Israel en el Líbano. La disyuntiva surge al ser definido como grupo terrorista por la UE y configurar como partido político con importante presencia en el Parlamento libanés, cuyo objetivo final no es otro que el establecimiento de un régimen islámico en el país, fundado en la ideología del iraní Ayatolá Jomeini.

Las razones por las que se ha decidido incluir a Hezbolá en la lista han sido diversas. La primera de ellas se relaciona con el atentado de julio de 2012 en Burgas (Bulgaria) en el que murieron cinco turistas israelíes y que fue atribuido a Hezbolá<sup>660</sup>. Otra de las razones entronca con las presiones recibidas por Israel y EE.UU, actor que incluyó previamente a esta organización como grupo terrorista. La última de las razones se achaca a la implicación de Hezbolá en la guerra civil de siria.

La particularidad de la lista radica en que se incluye como grupo terrorista a la “Rama militar de Hezbolá”, pero en ningún momento se describen unas pautas para diferenciarla de la rama política, por lo que vemos un considerable vacío a este respecto. Por parte de la organización, se manifestó la posibilidad de considerar una oportunidad a una segunda lectura de los hechos a cargo de la UE, e insistieron Hezbolá no es una organización terrorista, sino “un movimiento de Resistencia que defiende el orgullo y la dignidad humana en la cara de la agresión israelí”, como mantiene Birnbaum<sup>661</sup>.

Las consecuencias de la inclusión en la lista de la UE se relacionan con la Posición Común del Consejo 931/2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo y el Reglamento de Ejecución del Consejo 2580/2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a ciertas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo. Según los citados documentos, se procede a la congelación de fondos, activos financieros y recursos de personas, grupos o entidades presentes en la lista, además de garantizar que no se ponga a disposición de personas, grupos y entidades incluidos en la lista ningún fondo, activo financiero o recurso económico<sup>662</sup>. Los problemas de la aplicación de estas medidas están vinculados a lo que antes nos referimos: la ausencia de diferencia definida entre la rama política

---

<sup>659</sup>FERNÁNDEZ MARTÍN, A.: ‘Declaración por parte de la UE de la “rama militar de Hezbolá como grupo terrorista’, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2013. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2013/DIEEE083-2013\\_DecisionUE\\_Hezbollah\\_A\\_Fdez\\_Martin.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEE083-2013_DecisionUE_Hezbollah_A_Fdez_Martin.pdf).

<sup>660</sup>Acorde con las autoridades búlgaras e Interpol.

<sup>661</sup>BIRNBAUM, M.: “E.U. designates Hezbollah’s military wing as a terrorist organization”, *Washington Post*, 2013. Disponible en: [http://www.washingtonpost.com/world/eu-designates-hezbollahs-military-wing-as-a-terrorist-organization/2013/07/22/ffcd872-f2c5-11e2-8464-57e57af86290\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/eu-designates-hezbollahs-military-wing-as-a-terrorist-organization/2013/07/22/ffcd872-f2c5-11e2-8464-57e57af86290_story.html).

<sup>662</sup>Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo.



y militar de la organización. Pese a todo, los esfuerzos de EE.UU e Israel<sup>663</sup> por incluir a la organización entera han sido en vano. De todas formas, este golpe supone la debilitación política –en parte- y económica de Hezbolá, de aplicarse con efectividad las medidas comunitarias de congelación de bienes en territorio europeo<sup>664</sup>.

La verdadera problemática radica en los criterios considerados para considerar a un grupo terrorista y posteriormente incluir en la lista de organizaciones terroristas de la UE. A continuación se manifiestan los principales escollos que afrontan UE y Estados miembro:

- Divergencias entre Estados: no todos los Estados miembro comparten la misma definición de organización terrorista, o bien, existe también divergencia dentro de la misma organización, como ocurrió con Hezbolá –incluir solo la rama militar y no la rama política-.
- Discrepancias entre los aliados de la UE: la organización que entronca esta investigación es influida en gran parte por otras organizaciones que cooperaran con ella además de sus aliados declarados. Esto es, las presiones que se reciben desde países tan influyentes en el escenario internacional como EE.UU o Israel<sup>665</sup> empujan y forman parte de la decisión final para incluir o excluir a personas, grupos o entidades como terroristas dentro de la lista de la UE.
- Escenario cambiante: el contexto internacional en continuo cambio, acelerado por el problemático vecindario que tiene la UE, las primaveras árabes, las escisiones territoriales de organizaciones terroristas como AQMI, Al Shabaab, etc. dificultan la tarea de perfilar la lista de personas, grupos o entidades terroristas. Se requiere continua actualización, lo que implica el conocimiento de las propias actividades de dichas personas, grupos o entidades, que en muchos casos, son de compleja clasificación.

---

<sup>663</sup> ‘Wiesenthal Center Urges OAS to Match European Union in Designating a List of Banned Terrorist Organizations to include Hizbollah – Already a Present Danger in the Americas’, Simon Wiesenthal Center, 2013. Disponible en: <http://www.wiesenthal.com/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=lsKWLbPJLnF&b=4441467&ct=13227273#.UIQbGdLwbTp>.

<sup>664</sup> Presente en el Reglamento del Consejo N° 2580/2001 como todos los territorios de los Estados miembros a los que es aplicable el Tratado Constitutivo de la UE.

<sup>665</sup> ‘Wiesenthal Center Urges OAS to Match European Union in Designating a List of Banned Terrorist Organizations to include Hizbollah – Already a Present Danger in the Americas’, Simon Wiesenthal Center, 2013. Disponible en: <http://www.wiesenthal.com/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=lsKWLbPJLnF&b=4441467&ct=13227273#.UIQbGdLwbTp>.

**CAPÍTULO VI:**  
**RESPONDER: REDUCIR LAS CONSECUENCIAS DE UN ATAQUE TERRORISTA**  
**BAJO UNA LÍNEA DE ACCIÓN COMÚN**

### **6.1 Organización y coordinación de las consecuencias de un ataque terrorista**

Una vez producido un ataque terrorista es preciso contar con la acción y fuerza colectiva, bien de Estados miembro, bien de la UE; por lo que entre ambos se necesita un plan coherente de respuesta de amplio alcance. Más allá de la teoría, la práctica demuestra que los países miembros no disponen de toda la capacidad operativa requerida para hacerse cargo de las terribles consecuencias ante un ataque terrorista. A nivel burocrático, la UE, dentro de su lucha contra el terrorismo, se sirve de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 2004<sup>666</sup> “Lucha contra el terrorismo: preparación y gestión de las consecuencias”. Esta Comunicación detalla y perfila las líneas de acción que lleva a cabo la Comisión: desde la prevención del fenómeno terrorista hasta las directrices a ejecutar una vez producido un ataque terrorista. Lo remarcable de dicha Comunicación de 2004 son las medidas extras planteadas, entre ellas la creación de un mecanismo comunitario de protección civil que sirva de dispositivo de respuesta ante un atentado terrorista, basado en el apoyo total y absoluto de los Estados miembro.

La dinámica del mecanismo erige a la UE como gestor de la herramienta y establece un proceso estandarizado para el empleo del mecanismo: en caso de atentado o desastre, el País miembro puede solicitar asistencia al Centro de Control e Información (MIC). El Centro de Control e Información (MIC)<sup>667</sup> es operado por la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea y supone el corazón de funcionamiento del Mecanismo Comunitario de Protección Civil, disponible 24/24, 7/7. Su misión consiste en proporcionar a los países el acceso a la plataforma de protección civil de la Comunidad. La novedad de este planteamiento radica en que cualquier país afectado por un grave desastre natural, ya sea dentro o fuera de la Unión, puede presentar una solicitud de asistencia a través del MIC. En caso de emergencias graves, el Centro proporciona información a los países participantes sobre aspectos de

---

<sup>666</sup>Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2004, titulada «Lucha contra el terrorismo: preparación y gestión de las consecuencias» [COM (2004) 701 final - no publicada en el Diario Oficial].

<sup>667</sup>Euroalert, *La Unión activa el mecanismo de protección civil para combatir el fuego en Grecia*, 2009. Disponible en: <http://euroalert.net/news.aspx?idn=9050>.

preparación y respuesta en materia de protección civil, así como una mayor atención de las partes interesadas y apoya la coordinación en la prestación de la ayuda europea.

El MIC hace acopio de las respuestas necesarias, pero son los Países miembros solicitantes los encargados de pedir las medidas que consideren oportunas para aplicarlas a las suyas propias. Esta idea implica un trabajo previo de los países miembros, pues deben realizar un programa de respuesta y/o protocolo con las herramientas de las que disponen en su propio Estado junto con las que necesitarían dado un desastre de diferente naturaleza. El hecho de que los Estados miembro deban llegar a un nivel de preparación mínimo también les empuja a que contacten con la UE para poner al día las herramientas que desde Bruselas ponen a su alcance, con el objetivo de evitar solapamiento de acciones, duplicación de esfuerzos y carencias de relevancia. El MIC, por el momento, ha hecho funciones de gestión de la ayuda europea de protección civil en materia de desastres naturales, incendios, asistencia sanitaria, búsqueda y rescate, además de la dotación de equipamientos y experiencia especializados, y cómo no, asistencia similar a ésta en un ataque terrorista; siempre y cuando los efectos sean mayores que la capacidad nacional del Estado miembro.

Coincidiendo con la Declaración de Solidaridad<sup>668</sup>, la Comisión anunció el ánimo – y necesidad- de mejora en el mecanismo comunitario de protección civil. Pese al acertado planteamiento y disposición de la UE se evidencian errores y carencias manifiestas que relegan a un segundo plano la utilidad práctica del MIC: limitada coordinación y comunicación; escasa interoperabilidad del equipo técnico (incluida la interoperabilidad civil y militar); necesidad de implementación de insignias comunes para los equipos de intervención que aumenten la visibilidad de la solidaridad europea e insuficiencia de medios para financiar el transporte de los equipos humanos y su material en caso de desastre. Por otra parte se exhibe la fuente de todos los problemas detectados anteriormente: el apoyo y cooperación de los Estados miembro.

En el campo de la preparación, la UE carece de sistemas de formación coordinados a sus Estados miembro y que puedan ser empleados en diferentes escenarios; por ello, desde Bruselas se llevan a cabo programas de formación para equipos nacionales que constan de tres elementos: cursos, ejercicios de simulación y un sistema de intercambio de expertos. Estos cursos se estructuran en torno a situaciones de simulación, para dotar de más operatividad a la hora de la actuación y están destinados a jefes de equipo nacionales, funcionarios de enlace y expertos técnicos jefes de equipo nacionales. A su vez, existen diversas temáticas que engloban

---

<sup>668</sup>Declaración de Solidaridad del 25 de marzo de 2004 adoptada por el Consejo Europeo.

los ataques terroristas, así como soporte psicológico a las víctimas y al personal de asistencia, actuación en medio contaminado, etc.

La colaboración con el mecanismo ha aumentado a un total de 30 países (UE-28, Bulgaria, Rumania, Islandia, Liechtenstein y Noruega), y otros han dado muestra de su voluntad de adherirse a él. Actualmente, el nivel de aceptación es mayor y los Países miembros son más proclives a cooperar que en el momento de la redacción del documento. A efectos prácticos, el mecanismo - al que puede invocar cualquier país afectado por un desastre grave-, ya ha prestado ayuda en tiempo real en situaciones de emergencias.

Por su parte, la Comisión Europea revela un compartito de información y datos deficientes, por lo que se evidencia una necesidad de incrementar la recopilación de información y datos de los activos presentes a nivel europeo para emplear de manera óptima los recursos. Desde la UE se reconoce esta deficiencia y se aboga por un mayor protagonismo y voluntad de los Estados miembro, quienes deben traspasar información específica y actualizada a cerca, por ejemplo, de los equipos y expertos en respuesta a desastres y atentados. Pese a las relaciones que la UE mantiene en prevención y respuesta de atentados, los Estados miembro deben ser más rigurosos, y en consecuencia mejorar su preparación y mecanismos de respuesta ante ataques terroristas.

#### **6.1.1 Sistemas de respuesta rápida**

La Comisión ha desarrollado una capacidad operativa para intervenir en las acciones de respuesta ante un gran espectro en el plano de emergencias. El resultado ha sido el nacimiento de sistemas de respuesta rápida (RAS), entre los que se destacan los siguientes:

1. Sistema ECURIE: empleado en casos de emergencia radiológica. Sus aspectos positivos radican en la posibilidad de ofrecer un rápido intercambio de información en caso de accidentes atómicos y radiológicos pero se resta validez al no ir acompañado de un sistema que además de proveer de información coordine los activos necesarios para actuar. Desde un punto de vista práctico, el sistema ECURIE otorga a la Comunidad una función central dentro del dispositivo de información rápida en cuanto se produce un incidente en el territorio cubierto. La Comisión recoge y transmite inmediatamente las informaciones<sup>669</sup> a cualquier hora

---

<sup>669</sup>Propuesta de Decisión del Consejo del 16 de agosto de 2004 por la que se aprueba la celebración de la Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares y propuesta de Decisión del Consejo del 16 de

y día de la semana, desde 1987<sup>670</sup>. Este sistema es compatible con un sistema parecido del OIEA establecido en el Convenio sobre notificación rápida de accidentes nucleares.

2. BICHAT: empleado en ataques y amenazas biológicas y químicas<sup>671</sup>, cuyos objetivos son más operativos que teóricos, basados en la coordinación así como en la recopilación de información, aspectos que no encontramos en el sistema ECURIE. Se establece, por tanto, un sistema específico de alerta rápida (cuyo nombre en clave es RAS-BICHAT). El mecanismo cubre todo el espectro de acción, desde la previsión a la respuesta, donde vemos que dispone de capacidad para la detección y la identificación de agentes biológicos y químicos que puedan ser utilizados en atentados. La fiabilidad del sistema disminuye pues las bases de datos y la información de la que se nutre depende de la cantidad y calidad de datos que los Estados miembro hayan transferido a la UE, no siempre la requerida para una representatividad fiable. Por último, desde el punto de vista normativo, elabora estándares mínimos y divulga orientaciones sobre cómo hacer frente a los posibles atentados desde el punto de vista sanitario y coordinar la respuesta comunitaria y los vínculos con terceros países y organizaciones internacionales.
3. RAPEX: salud y seguridad del consumidor, salvo seguridad alimentaria. Sistema organizado de intercambio de informaciones sobre productos que puedan poner en peligro la salud y la seguridad de las personas. Todo Estado miembro que adopte medidas urgentes para restringir o someter a condiciones específicas la comercialización de un producto en razón del peligro grave que suponga dicho producto para la salud y la seguridad, informará de ello urgentemente a la Comisión. En esta aspecto, se observa la necesaria implicación de los Estados miembro, que repercute directamente en fiabilidad de la herramienta RAPEX. La información enviada a la Comisión incluye indicaciones que permitan la identificación del producto, en particular su naturaleza y características; que describan la naturaleza y la importancia de los peligros de que se trate; sobre las

---

agosto de 2004 por la que se aprueba la celebración de la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica.

<sup>670</sup>DO no L 357 de 7. 12. 1989.

<sup>671</sup>*Bichat guidelines for the clinical management of glanders and melioidosis and bioterrorism-related glanders and melioidosis*, Eurosurveillance, 2004. Disponible en: [http://ec.europa.eu/health/ph\\_threats/Bioterrorisme/clin\\_gui\\_glanders.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_threats/Bioterrorisme/clin_gui_glanders.pdf).

medidas que el Estado miembro haya decidido adoptar; sobre la cadena de comercialización<sup>672</sup>.

4. RASFF: salud de consumidor en la alimentación humana y animal. *Rapid Alert System for Food and Feed* es un instrumento iniciado en 1979 contra las amenazas a la seguridad alimentaria en la UE (UE). El RASFF permite que a Comisión Europea que varios organismos intercambien información de forma rápida y eficiente en caso de detectar un riesgo para la salud<sup>673</sup>. De esta manera, los países pueden actuar con rapidez y coordinarse con el objetivo de anticiparse a los riesgos en el ámbito de la seguridad alimentaria y evitar que perjudiquen a los consumidores<sup>674</sup>. Este intercambio rápido de información permite a todos los Estados miembro comprobar en tiempo real si también están afectados y si se requiere una acción urgente. Si el alimento o pienso que presenta un riesgo ya está en el mercado y no se debe consumir, las autoridades de los Estados miembro tienen la facultad de adoptar una serie de medidas de emergencia, que incluyen la de dar información directa al público. Observamos un mismo error que descansa el no comparto de manera obligatoria por parte de los Estados miembro en todas las circunstancias precisas.
5. El EWRS: *Early Warning and Response System*, SAPR, por su siglas en español, es un sistema informático confidencial que permite a los Estados miembro enviar alertas sobre incidentes que pueden tener efectos en la UE, compartir información y coordinar su respuesta. El sistema se ha utilizado ya con anteriores brotes de SARS, gripe A(H1N1) y otras enfermedades transmisibles.
6. EUROPHYT: red fitosanitaria con el objetivo de interceptar organismos dañinos para las plantas, que se importen a la UE o que estén tratándose dentro de nuestras fronteras, previene posibles plagas o enfermedades. La empleabilidad del mismo es satisfactoria, pero no se detecta como herramienta de base a manos de los Estados miembro.

---

<sup>672</sup>Decisión del Consejo, de 2 de marzo de 1984, por la que se crea un sistema comunitario de intercambio rápido de informaciones sobre los peligros derivados de la utilización de productos de consumo.

<sup>673</sup>Las autoridades de control de alimentos y piensos de los estados miembros y la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA).

<sup>674</sup>Generalitat de Catalunya, *Informe anual del RASFF 2011*. Disponible en: <http://www.gencat.cat/salut/acsa/html/es/dir3277/doc34887.html>.

7. SHIFT: un sistema de informatización de los procedimientos veterinarios que comprende información relativa a importaciones de animales y de productos animales en la UE.
8. ADNS: se ocupa de garantizar unos requisitos mínimos en salud animal dentro de la UE.

Los sistemas reunidos se nutren, en parte, de la información desviada que los Estados miembro hacen llegar a dichos sistemas. La misma información que componen los sistemas procede también de la empresa privada, por lo que identificamos un gran agujero –tanto legal como operativo– respecto a los datos necesarios para garantizar el buen funcionamiento de los citados mecanismos. Debemos remarcar que los mecanismos a los que hacemos referencia abordan aspectos tan complejos y peligrosos como las plagas, el control de alimentos e incluso una emergencia radiológica, por tanto, teniendo en cuenta los asuntos de los que en este apartado estamos abordando no detectamos un entramado de mecanismos lo suficientemente fuerte y conectado con el sector público y privado para manejar una crisis en los campos anteriormente citados. De la misma manera, ni UE ni Estados miembro presentan las conexiones necesarias y la voluntad precisa para asegurar el espacio europeo ante los riesgos o amenazas que hacen frente los mecanismos antes relatados.

#### **6.1.2 Mecanismo de protección civil: primeros pasos a nivel comunitario frente a emergencias**

La UE en la lucha contra el terrorismo defiende la creación de medidas de apoyo a la población civil ante la posibilidad de un ataque de esta naturaleza, medidas que favorezcan la coordinación de instituciones, la optimización de los recursos de cada Estado miembro y reduzcan los efectos de un atentado terrorista, como indica Thieux<sup>675</sup>. Pese a que la UE ofrece una visión que dota a los Estados miembro de manejo de sus propias herramientas en emergencias, admite que una respuesta común es necesaria, pero no acuerda a establecer los pasos a seguir hacia una mayor sinergia de capacidades, por lo que Bruselas evidencia una descompensación frente a los Estados miembro.

Las preocupaciones de la UE en el campo de la cooperación en caso de emergencias se pusieron sobre la mesa ya en el Consejo Europeo de Gante, celebrado el 19 de octubre de 2001.

---

<sup>675</sup>THIEUX, L.: ‘La Unión Europea frente al terrorismo global’, *Centro de Investigación para la Paz*, vol. 86, 2004, pp. 95-103. Disponible en: <http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/82-86/THIEUX,%20Laurence,%20La%20Uni%C3%B3n%20Europea%20frente%20al%20terrorismo%20global,%20Papeles%2086.pdf>

La UE ocurridos los atentados del 11 de septiembre de 2001 decidieron iniciar actuaciones comunitarias para reaccionar en caso de atentado a gran escala. En dicho Consejo de Gante se solicitó al Consejo así como a la Comisión que se elaborase:

*“un programa tendente a mejorar la cooperación entre los Estados miembro en materia de evaluación de los riesgos, de alarma y de intervención, de almacenamiento de los medios y en el ámbito de la investigación. Este programa deberá dirigirse a la vez a la detección y la identificación de los agentes infecciosos y tóxicos y a la prevención y el tratamiento de las agresiones químicas y biológicas”<sup>676</sup>.*

Los aspectos que aquí se mencionaban se traducen, en parte, en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo<sup>677</sup> del año 2001, en referencia a la protección civil y las posibles emergencias que pudieran surgir dentro de la UE. Desde que se produjo dicha petición la UE elevó el nivel, mostrando un incremento en la importancia de los aspectos tratados. La Comisión realizó labores de movilización, reunión en materia de protección civil y protección de la salud que recogeremos en las próximas páginas. Fruto de todo ello es el Mecanismo de protección civil de 2001, que dará paso a uno posterior en 2007 más nivelado y propicio a la interlocución entre Estados miembro.

Previamente, en septiembre de 2000 se propone por la Comisión el nacimiento de un mecanismo que sirviera para favorecer las labores de asistencia, intervención y cooperación en accidentes que necesitaran misiones de protección civil. Todavía no se erigía el terrorismo como amenaza de primer nivel, manifestando un grave error de previsión por parte de la UE. Dicho mecanismo comenzó a emplearse en el año 2002<sup>678</sup> y se encontraba disponible a petición de cualquier Estado miembro que es bautizado como mecanismo de protección civil.

El mecanismo de protección civil es la vía entre el país miembro y las fuentes de ayuda, por lo que se reducen en un alto porcentaje la viabilidad, velocidad y eficacia de los servicios necesarios en caso de catástrofe. En el mecanismo en cuestión se identifica<sup>679</sup> un centro de seguimiento e información para detallar los acontecimientos y la movilización de equipos de

---

<sup>676</sup>Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Protección civil: Estado de alerta preventiva frente a posibles emergencias /\* COM/2001/0707 final \*/, p. 1.

<sup>677</sup>Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2001. Protección civil: estado de alerta preventiva frente a posibles emergencias [COM (2001) 707 final - No publicada en el Diario Oficial].

<sup>678</sup>Decisión del Consejo de 23 de octubre de 2001 por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil.

<sup>679</sup>Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Protección civil: Estado de alerta preventiva frente a posibles emergencias /\* COM/2001/0707 final \*/, p. 3.



evaluación y coordinación<sup>680</sup>. El impedimento presentado en un primer momento se basa en la gestión y solución de un ataque o catástrofe, que debe ser abordado por el país miembro afectado en su mayor parte, por ello, surge la necesidad de cooperación más intensa en caso de un ataque terrorista de naturaleza nuclear, química o biológica. Debido a estos requisitos, el plan de acción que se diseñó comprendía una serie de puntos que diseñaban unas estructuras mínimas como la creación de un centro de seguimiento e información, propuesta que acarreo que la Comisión estuviera en contacto permanente con los centros operativos de los Estados miembro y de organizar la puesta en común de información entre Estados miembro. De la misma manera se manejó la transferencia de información en el ámbito nuclear, bacteriológico y químico<sup>681</sup>. Resultó difícil reunir información sobre estos conocimientos y experiencias en los Estados miembro, dado que son datos a los que no hay un acceso directo. Así y todo, los Estados miembro consiguieron recopilar dicha información. En relación a los aspectos propiamente prácticos, se logró el acopio de información sobre sueros y vacunas. Esta labor fue sustancialmente más difícil, sobre todo porque este tipo de información tiene un carácter muy confidencial. No obstante, se han conseguido establecer los canales de información pertinentes.

Conjuntamente a las medidas anteriores, el documento no hace sino reflejar el ánimo de crear la “red de redes”, es decir, favorecer una colaboración aún más estrecha entre los agentes de los sectores pertinentes<sup>682</sup>. La Comunicación da especial importancia al terrorismo nuclear, químico y biológico, por ello declara que los Estados miembro deben revisar sus planes de intervención si se diese una urgencia sanitaria debido a un ataque terrorista. Una vez más, observamos que sin la voluntad y cooperación de los Estados miembro el plan conjunto comunitario es inviable y carece de efectividad a gran escala.

---

<sup>680</sup>Detalles más relevantes del mecanismo:

- Un centro de seguimiento e información en el seno de la Comisión encargado de observar el curso de los acontecimientos y de proporcionar información, accesible y listo para intervenir las 24 horas del día.
- Un registro preliminar de los equipos de intervención disponibles en los servicios de protección civil u otros servicios de urgencias de los Estados miembros.
- Un programa de formación dirigido a mejorar la capacidad de respuesta y la cooperación, y a difundir la experiencia acumulada entre los equipos de intervención.
- La movilización de equipos de evaluación y coordinación capaces de desplegarse de inmediato allí donde sean necesarios.
- Un sistema común de comunicación en situaciones de emergencia entre las administraciones de protección civil de los Estados miembros y los servicios competentes de la Comisión.

<sup>681</sup>Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Protección civil: Estado de alerta preventiva frente a posibles emergencias /\* COM/2001/0707 final \*/, p. 4.

<sup>682</sup>Se pensó en crear una serie de acciones a corto, medio y largo plazo en los campos de protección civil, salud e investigación.

En relación a ello, un instrumento comunitario ya existente antes de los atentados del 11 de septiembre es la Red de vigilancia epidemiológica y de control de las enfermedades transmisibles en la Comunidad<sup>683</sup>. Dicha Red se ha erigido como importante arma para la protección de la salud de la UE<sup>684</sup>.

Una vez celebrado el citado Consejo Europeo de Gante, se pusieron sobre la mesa las deficiencias sanitarias que suponen las amenazas químicas y biológicas para la UE. La reunión del 15 de noviembre de 2001 con los ministros de sanidad se realizó para solicitar a la Comisión la elaboración de un programa de acción con los cinco pilares. En su reunión del 15 de noviembre de 2001, los ministros de sanidad pidieron a la Comisión que elaborara un programa de acción con las cinco prioridades, vinculadas a la actuación y el contacto entre actores referente a información, capacidades y sistemas de vacunas<sup>685</sup>. De lo propuesto a lo de facto logrado, identificamos un nivel de implementación parcial: más completo en la creación de los mecanismos en sí pero más limitado en su contenido, practicidad y aplicación real.

Por su parte, la Comisión decidió hacer un comité ad hoc sobre seguridad sanitaria formado por altos funcionarios de los Estados miembro, que tenía como objetivo coordinar y apoyar labores relativas a la preparación y respuesta en el campo de la salud, además de poder diseñar acciones si se produjese un ataque de naturaleza química o biológica.

En lo referente al campo farmacéutico, la UE se enfrenta a uno de los puntos clave en la prevención y respuesta ante un ataque de naturaleza química o biológica. Se planteó la creación de un grupo operativo de la Comisión contando con la industria para abordar aspectos como el tratamiento, capacidad de producción, control de la distribución o vacunas. Además de esto, la

---

<sup>683</sup>Creado en el año 1998 a través de la Decisión 2119/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, adoptada el 24 de septiembre de 1998.

<sup>684</sup>Informe de situación de la Comisión del 7 de septiembre de 2000 sobre la Red de Vigilancia Epidemiológica y de control de las enfermedades transmisibles en la Comunidad, p. 25.

<sup>685</sup>Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Protección civil: Estado de alerta preventiva frente a posibles emergencias /\* COM/2001/0707 final \*/.

Las medidas analizadas se resumen en las siguientes:

- diseñar un mecanismo de consulta en caso de crisis causada por el terrorismo biológico, además de una capacidad de acción de dispositivos incorporados de investigación;
- crear un mecanismo de información sobre las capacidades de los laboratorios europeos en el campo de la prevención y lucha contra el terrorismo de naturaleza biológica;
- diseñar y desplegar un mecanismo de información acerca de la disponibilidad de sueros, vacunas y antibióticos, incluso por lo que se refiere a estrategias concertadas para el desarrollo y utilización de esos recursos;
- crear una red europea de especialistas encargados en los Estados miembros del examen, control y notificación de riesgos;
- fomentar la creación de vacunas, medicamentos y métodos para atajar problemas de esta índole.

información obtenida se plantea que se combine junto con los datos de la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos para que sean analizados por la Comisión. Para ello, se ha creado una red concreta, por medio del comité Farmacéutico, de 15 personas para establecer contacto con los Estados miembro. Su labor es trabajar con el grupo operativo Comisión /industria farmacéutica y servir de nexo para canalizar las conclusiones de dicho grupo a las autoridades nacionales pertinentes en la materia.

La situación actual de la investigación en el momento de la publicación del documento es otro de los aspectos importantes para tener un plan de actuación y prevención fuerte en materia antiterrorista. Se propuso una medida para incrementar la capacidad europea de responder a situaciones de emergencia de terrorismo biológico o químico, y se llegó a la conclusión de desarrollar una iniciativa de la Comisión para celebrar una reunión entre investigadores nacionales expertos en la defensa frente a amenazas biológicas y químicas. El grupo tuvo como objetivo el dilucidar las lagunas de investigación, necesidades y oportunidades de coordinación en los ámbitos de investigación. Además de ello, se decide crear un nuevo programa marco de investigación y desarrollo (2002 – 2006): *“para que dote de los medios de apoyo que se precisos para coordinar la labor de investigación llevaba a cabo a nivel nacional y favorecer la investigación que aporta un valor añadido europeo manifiesto”*<sup>686</sup>.

Este programa marco se plantea con los medios pertinentes para satisfacer necesidades urgentes en materia de investigación en apoyo de políticas comunitarias tales como la sanidad pública o la justicia y asuntos de interior. Un organismo remarcable dentro de este contexto es el Centro Común de Investigación que colabora con laboratorios e institutos de investigación de los Estados miembro. Este centro supone un importante activo a nivel comunitario para el control y análisis de datos de seguridad nuclear de la UE. Además, se encarga de la gestión y análisis de información sobre no proliferación (IAC).

El CCI además, ha llevado labores de coordinación en respuesta a ataques biológicos, que cuentan con la colaboración de los mejores laboratorios de los Estados miembro así como expertos en detección y recopilación de información genética transgénica. En lo referente a los posibles ataques químicos que se puedan producir, el CCI ofrece a Estados miembro y a organismos permitidos por la Comisión Europea a consultar a la base de datos sobre la

---

<sup>686</sup>Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Protección civil: Estado de alerta preventiva frente a posibles emergencias /\* COM/2001/0707 final \*/ , p. 7.

presencia de agentes químicos regulados por la Convención sobre armas químicas. En el documento se establece que el CCI realice dos estudios: el primero para identificar las cuestiones más importantes que supone el terrorismo biológico y el segundo para estimar las debilidades presentes en los aspectos tecnológicos, sociales, económicos y psicológicos en el ámbito comunitario en caso de un ataque terrorista.

Además de los posibles ataques terroristas, el documento planteado por la Comisión también recoge la seguridad de las instalaciones energéticas y el transporte de energías, aspecto obvio considerando el peligro y efecto que un atentado sobre una instalación de esta naturaleza podría causar a la seguridad nacional. Estos asuntos aparecen recogidos en el Libro Verde sobre la seguridad del abastecimiento energético publicado por la Comisión en noviembre de 2000. A este respecto, la UE necesita constante actualización y cambio, bien para asegurar el flujo energético bien para fomentar la seguridad en las instalaciones así como redes transeuropeas de comunicación<sup>687</sup>.

No menos importante es la seguridad nuclear y radiológica, después de quedar patente en Fukushima la fragilidad y las gravísimas consecuencias que un accidente natural pueden ocasionar a una central nuclear activa, la UE ha trabajado y trabaja en este campo. Europa es un continente que emplea energía nuclear para fines pacíficos, pero que supone también el riesgo de disponer de estas centrales como objetivos terroristas, lo que las convierte en infraestructuras críticas recogidas por la UE<sup>688</sup>.

El documento reconoce que la seguridad de las centrales nucleares es y debe ser prioritaria para toda la UE, Bruselas y Estados miembro, por ello se declara que tanto los servicios de la Comisión junto con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) a partir del año 2001 se realiza un examen de las instalaciones nucleares. Pese a los controles, los requisitos de certificación siguen siendo mínimos y a falta de una interconexión e información a nivel europeo más perfeccionada y eficiente.

Por su parte, la Comisión -en caso de accidente o ataque nuclear - es la encargada de recibir una notificación inicial, evidenciar el contenido del mensaje, dar aviso a los Estados

---

<sup>687</sup>THIEUX, L.: *op. cit.*, pp. 9-103. Disponible en:

<http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/82-86/THIEUX,%20Laurence,%20La%20Uni%C3%B3n%20Europea%20frente%20a%20terrorismo%20global,%20Papeles%2086.pdf>

<sup>688</sup>Según la Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección.

miembro y la OIEA y transferir a los Estados miembro la información de la que disponga al respecto. En este aspecto sí se detecta la importancia de la UE como garante e intercomunicador de los Estados miembro.

El documento relativo a la protección civil menciona la seguridad de las redes de la información pero no pormenoriza en las acciones previstas, aunque sí las califica como prioritarias, como los trabajos sobre seguridad de las redes electrónicas en el Consejo Europeo de Estocolmo.

La seguridad en el campo de la química es otro de los aspectos que se aborda de forma muy escueta en el escrito. Se afirma de la necesidad de exhaustiva regulación en las centrales químicas e instalaciones de almacenamiento, susceptibles de ser objetivo de ataque terrorista. Pero el problema radica en que no se perfilan claramente las acciones o medidas de compromiso que la UE debió tomar en la pasada década en el presente documento. El tono del mismo sigue la línea de la cooperación y la seguridad pero por parte de las entidades explotadoras de plantas químicas. Se declara el trabajo de la Comisión en este asunto en colaboración con los Estados miembro, nunca sobre los Estados miembro o liderando la seguridad en el campo de la química, por tanto observamos una relación de propuestas concretas:

- Dar una respuesta inmediata, que se traduce en la movilización de equipos de especialistas, etc.
- Establecer una planificación para mejorar la preparación ante este tipo de sucesos, por ejemplo la formación y la constitución de reservas de vacunas y sueros.
- Realizar una labor de investigación e información a más largo plazo como apoyo a las respuestas ofrecidas a través de medidas políticas y operativas.
- Establecer un mecanismo de intercambio de información, consulta y coordinación.
- sobre las cuestiones sanitarias relacionadas con ataques en los que pueden utilizarse o se han utilizado agentes biológicos y químicos.
- Crear una capacidad europea para la detección y la identificación oportunas de agentes biológicos y químicos que pueden utilizarse en ataques, así como para la determinación y el diagnóstico rápidos y fiables de los casos de contaminación.
- Crear una base de datos con las reservas de medicamentos y los servicios sanitarios disponibles y una estructura permanente que permita acceder a medicinas y

especialistas sanitarios ante la sospecha de ataque o en caso de ataques confirmados.

- Establecer normas y difundir orientaciones sobre la manera de hacer frente a ataques desde el punto de vista sanitario y coordinar la respuesta de la UE así como las relaciones con terceros países y organizaciones internacionales.

En el siguiente apartado se aborda el Mecanismo de protección civil actual, más perfeccionado donde pondremos de manifiesto la realidad y aplicación del mismo dentro de las fronteras de la UE.

## **6.2 Nuevo Mecanismo de protección civil: débil estructura de asistencia**

El apartado que abordamos a continuación establece una de los puntos fuertes del pilar “Responder” de la política de lucha contra el terrorismo de la UE, se trata del Mecanismo de cooperación para la protección civil de noviembre de 2007<sup>689</sup>. Dicho Mecanismo es hijo de un sistema anterior, más primitivo y menos eficaz, diseñado en 2001 y que abordamos en el apartado anterior<sup>690</sup>. Actualmente, el Mecanismo de cooperación para la protección civil (de ahora en adelante, “el Mecanismo”) tiene unos muy claros objetivos, que van desde la coordinación de fuerzas de los Estados miembro en caso de emergencia hasta la coordinación de intervenciones de ayuda.

Respecto al mecanismo originario, de 2001, la Comisión declaró necesarios cambios, para lograr una capacidad de respuesta más conexa y eficaz. El Mecanismo surge debido al aumento de numerosas catástrofes, cada vez más graves e intensas y la necesidad de coordinar esfuerzos conjuntos. El objetivo general del Mecanismo es dar apoyo -una vez solicitado-, en caso de emergencias importantes y favorecer una mejor coordinación de las intervenciones de ayuda dada por los Estados miembro y por la Comunidad valorando las necesidades particulares de las regiones aisladas, de la periferia y otras regiones o islas de la Comunidad.

El problema presente se basa en la escasa fuerza del mecanismo, pues no es lo suficientemente amplio y comprometido para dejar patente de forma efectiva la solidaridad europea o la capacidad precisa de respuesta rápida a nivel europeo, basada en módulos de

---

<sup>689</sup>Decisión 2007/779/CE, Euratom del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil.

<sup>690</sup>Decisión del Consejo de 23 de octubre de 2001 por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil (2001/792/CE, Euratom).

protección civil de los Estados miembro. El Mecanismo de protección civil actual, modificado en 2007, comprende desde la protección de personas, medio ambiente, bienes, patrimonio cultural, todo tipo de catástrofes naturales y humanas, catástrofes medioambientales, contaminación marina y emergencias sanitarias graves. Es importante señalar que en lo que se refiere a terrorismo, accidentes nucleares o radiológicos, el Mecanismo de la Unión solo incluye las medidas de preparación y respuesta en el ámbito de la protección civil, por lo que no se disponen de medios “hard power” en caso de que una situación así ocurriese, en parte ocasionada por la debilidad de la política exterior y de defensa y la carencia de un mecanismo de respuesta propio capacitado para actuar en un escenario complejo y hostil. Pese a ello, la UE está obligada a aportar medios a su disposición cuando sea necesario, en virtud del artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

Grosso modo, el Mecanismo realiza labores de apoyo, complemento y facilitación de coordinación de actos realizados por Estados miembro. Dichas labores de soporte y apoyo tienen unos amplios objetivos marcados, que se alejan bastante de la concreción y especificidad de medidas<sup>691</sup> mostrando un soporte a los mecanismos de los Estados miembro pero sin un seguimiento continuo y reforzado de las medidas o líneas de acción planteadas<sup>692</sup>. Por su parte, los Estados miembro deben adoptar una serie de medidas, pero actualmente no se han implementado al 100% por todos ellos. La lista de acciones que observamos varían<sup>693</sup> desde la determinación de equipos disponibles pasadas 12 horas de la solicitud de ayuda a la UE hasta aspectos más concretos como elección del personal necesario para los equipos de coordinación, diseño y puesta en práctica de equipos de coordinación y evaluación entre Estados miembro. Este último aspecto demuestra la flaqueza del Mecanismo, cuya efectividad está íntimamente relacionada con la efectividad y actuación de los Estados miembro. A su vez, la idea primordial del Mecanismo implica la creación de un plan de ayuda en caso de situaciones de emergencia exclusivas, que se ve mermado por la limitada preparación y campo de acción disponible del Mecanismo en sí mismo.

---

<sup>691</sup>Decisión No 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, artículo. 3.

<sup>692</sup>Medidas diseñadas que se resumen en los siguientes puntos:

- a) lograr un elevado nivel de protección frente a las catástrofes mediante la prevención o la reducción de sus posibles efectos, el fomento de una cultura de prevención y la mejora de la cooperación entre los servicios de protección civil y otros servicios competentes;
- b) mejorar la preparación a nivel de los Estados miembros y de la Unión para reaccionar ante las catástrofes;
- c) facilitar una respuesta rápida y eficaz en caso de catástrofe, ya sea o no inminente; y
- d) aumentar la sensibilización y la preparación de los ciudadanos ante las catástrofes.

<sup>693</sup>Decisión 2007/779/CE, Euratom del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil (Refundición).

El Mecanismo adolece de carencias graves, como la inclusión de un marco político general que se adapte a las acciones de la Unión de prevención de riesgos de catástrofes y que ayuden a paliar sus efectos además de ayudar a fomentar una política de prevención. La herramienta comunitaria adolece asimismo de unas evaluaciones estandarizadas que midan la capacidad de gestión de riesgos de cada Estado miembro, a varios niveles, y que se ayuden de otros organismos propios nacionales como exteriores y/ o comunitarios. Podemos añadir también que el Mecanismo de la Unión debe construir un marco amplio para el traspaso de información sobre los riesgos y las capacidades de gestión de los mismos, sin menoscabar lo dispuesto en el artículo 346 del TFUE, que establece que ningún Estado miembro debe estar obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad.

Otra de las mejoras necesarias debe pasar por una estructura de la Unión compuesta por un Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (“Centro de Coordinación”), por una Capacidad Europea de Respuesta a Emergencias en forma de una reserva común voluntaria de capacidades previamente comprometidas por los Estados miembro, especialistas formados, un Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia (“Sistema de Comunicación e Información”) gestionado por la Comisión, y puntos de contacto en los Estados miembro. Todo ello acompañado de un marco de acopio de información fiable que describan las circunstancias de la catástrofe para posteriormente transferirla a los Estados miembro.

Los Estados miembro asumen una responsabilidad altísima en el Mecanismo, pues son la que verdaderamente deben implicarse –a nivel regional y local- y son ellas las que deben participar activa y conjuntamente con el Mecanismo. A este respecto, es necesario mejorar la accesibilidad y empleo de medios de transporte concretos en caso de una respuesta rápida. Dentro de los aspectos a perfeccionar se encuentra la optimización de los recursos disponibles ofrecidos por organismos como Naciones Unidas, para no repetir acciones, aunar esfuerzos y agrupar objetivos.

Uno de las líneas que no están bien implementadas es la ausencia de sinergias entre las iniciativas de la UE, como son el Programa Europeo de Observación de la Tierra (Copernicus), el Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas (PEPIC) y el Entorno común de intercambio de información (ECII).



En relación a la financiación, una vez implantado el primer Mecanismo se necesitaba una reforma para agilizar la eficacia del dinero destinado a tales fines además de una mayor transparencia en las medidas. Por todo ello, el 5 de marzo de 2007 se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil<sup>694</sup> cuyo objetivo es aumentar la eficacia de las acciones de preparación y respuesta frente a emergencias graves, más concretamente, las acciones adoptadas en el contexto de cooperación entre miembros de la UE por medio de la Decisión 2007/779/CE, según la cual ve la luz el mecanismo de protección civil.

### **6.3 Valoración de la prevención ante posibles emergencias de naturaleza grave**

El siguiente importante paso que alcanzó la UE en materia de gestión de emergencias fue la Comunicación de 2002 relativa al documento del 28 de noviembre de 2001, que abordaba mejorar la preparación, detección e intervención con objeto de minimizar las consecuencias en caso de emergencia nuclear, radiológica, biológica y química en el seno de la UE y que analizaremos dentro del contexto de la respuesta que la UE ofrece en caso de atentado terrorista.

Recordemos que en la Comunicación de 2001, analizada previamente, los promotores encargados de lograr una mejor cooperación fueron los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembro, así como la Comisión, lo que pone de manifiesto la extrema necesidad que existía y existe de controlar y elevar los niveles de seguridad en lo referente a un posible accidente o ataque QBRN. Pese a esta buena voluntad por parte de los Estados, la Comisión Europea elaboró el Documento de noviembre de 2001 con altas pretensiones de acción, sin poner de manifiesto los obstáculos reales y los impedimentos que desde los propios Gobierno de los Estados miembro se ponían. La Comisión se implicó en la voluntad de reforzar las vías de cooperación en numerosos ámbitos.

El documento a continuación es el informe que detalla los puntos más importantes que se han logrado en coordinación en materia de protección civil, red de vigilancia epidemiológica, lucha contra las enfermedades transmisibles así como la investigación y el sector farmacéutico. El documento de 2001 tenía una particularidad, y es que comprendía que tanto las redes de protección civil, protección de la salud y la investigación iban de la mano, formando una conjunto común, que a su vez descansaba en el mecanismo de coordinación en

---

<sup>694</sup>Decisión 2007/162/CE, Euratom del Consejo, de 5 de marzo de 2007, por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil (refundición). La UE dispone de un instrumento que le permite financiar actividades orientadas hacia la prevención, la preparación y la intervención efectiva, en particular, las ejercidas en virtud del Mecanismo. Este instrumento financiero abarca el período 2007-2013 y sustituye al programa de acción comunitaria en favor de la protección civil, instituido mediante la Decisión 1999/847/CE del Consejo.

materia de protección civil. Es mecanismo tenía por objeto mejorar la cooperación y ayuda dentro del marco de protección civil. La Comisión, por su parte, estableció como aspectos principales en la Comunicación de noviembre de 2001 los equipos de expertos para la coordinación de las intervenciones, equipos de intervención y medios que pueden facilitar los Estados miembro, formación y el entrenamiento de los equipos de intervención así como el sistema de comunicación y el centro de seguimiento.

Los equipos de expertos para la coordinación de las intervenciones son una de las claves para lograr una respuesta rápida en caso de accidente. La comunicación de 2002 sobre los progresos realizados reflejaba el empeño de los países miembros por establecer este equipo, además recogía la necesidad de determinar los criterios de selección mínimos para conformar finalmente el grupo de expertos. Este punto ya es motivo de discusión, puesto que no todos los Estados miembro reconocen los requisitos mínimos necesarios comunes, por lo que entramos de nuevo en el problema de la heterogeneidad de criterios dentro de la UE, un peso que arrastramos a lo largo de todo el sistema de prevención de emergencias y accidentes de la UE y los Estados miembro.

Un aspecto básico para identificar las amenazas y cómo hacer frente a ellas es la composición de equipos de intervención y medios provistos por los Estados miembro. Identificamos de esta manera la realización de un inventario a nivel comunitario de las capacidades en protección civil que cada país miembro puede aportar. Y escribimos “puede” y no “debe” puesto que los Estados miembro, en ánimo de participar en la cooperación y prevención deseada, son los que deciden a qué nivel, cómo y cuánto se pone a disposición de la UE y de los demás Estados miembro. Se cuenta, por tanto, además de con los Gobiernos, con las industrias farmacéuticas, con las que el documento de Informe del año 2002 recoge la “excelente cooperación con el sector farmacéutico”. Que veremos en esta investigación la importancia que dicha colaboración tiene en la efectividad real de un mecanismo de prevención contra emergencias.

Una vez identificada la amenaza se debe adaptar la naturaleza de la misma a los equipos de intervención. Esto quiere decir que es crucial que la formación y entrenamiento de dichos equipos sea común, efectiva y homogénea, para poder actuar allá donde se requiera, en cualquier punto de la UE. Los obstáculos que nos encontramos son que se debe contar con un personal muy cualificado preparado para ejercicios NBQ en cualquier país miembro y, sobre todo, que estén habituados a actuar en un escenario europeo. El requisito que recoge el informe

es que toda la línea jerárquica tenga la capacidad de introducirse en el mecanismo de respuesta; tanto el coordinador a nivel nacional como el coordinador de los equipos nacionales de respuesta. La Comisión reconoce el esfuerzo necesario para lograrlo, y que la base del éxito radica en la continuidad.

Uno de los errores comunes a todo el documento es la carencia de precisión y de datos concretos y pormenorizados sobre los presentes planes y futuros. Tanto es así, que respecto a la formación de los equipos de emergencia se declara que “ya se ha aprobado un programa”, sin especificar cómo ni cuándo ni cuáles son sus objetivos mínimos. Un punto positivo es la propuesta por parte de la Comisión de la realización de ejercicios de simulación para probar el nuevo mecanismo comunitario de protección civil, junto con los mecanismos de cada Estado miembro. El Informe declara, por tanto, que una vez que esos ejercicios se hayan producido y se identifiquen los errores se “adaptarán”. Evidenciamos, de nuevo, una falta de método y claridad para abordar el problema.

El mismo año de la publicación de esta Comunicación de la Comisión se planteó un intercambio de expertos en los campos de seguridad nuclear, radiológica, bacteriológica y química. La idea de realizar cooperar a nivel experto es una acción que la UE repite en protección civil, y que ha tenido resultados positivos, aún así, los Estados miembro no gozan todos del mismo nivel de compromiso y no existe la conexión deseada entre expertos del sector privado y sector público en el seno de los Estados miembro.

Pasamos ya al sistema de comunicación y de información de emergencia. La Comunicación de la Comisión de 2002 recoge escuetamente este punto, pero advierte de la importancia de la creación de un sistema que permita intercambiar datos entre Bruselas y los Estados miembro. Este aspecto es clave en una situación de emergencia, si nos ponemos en situación, en las fases de una emergencia una de las partes clave es la recopilación de información para abordar el problema de la manera óptima y actuar a tiempo para reducir daños. Por ello, un sistema de intercambio de datos eficaz, fluido y accesible es la llave para operar correctamente desde la detección de la alerta hasta la movilización de los equipos de intervención. La Comunicación declara que la Comisión lanzó en el año 2002 una convocatoria de propuestas dirigidas a los servicios responsables de los Estados miembro para efectuar ejercicios concretos en el campo nuclear, radiológico, biológico y químico y posteriormente un seminario donde se realizó un balance de las acciones acogidas por los Estados miembros así como por la Comisión.

El mecanismo de protección civil contra emergencias establece al Centro de seguimiento e información como el núcleo duro del mecanismo, el centro tiene labores cruciales como adoptar decisiones según los datos cedidos por las redes estipuladas así como por los Estados miembro. De esta manera, se agiliza la elección de las medidas necesarias para actuar en caso de emergencia y favorecer la coordinación. Para asegurar el intercambio de información, el Centro de seguimiento e información se nutre de una serie de puntos de contacto disponibles en todo momento, ya instituidos por la Comisión para interconectar los centros de protección civil de los diferentes países entre ellos. El secreto del su éxito radica en la disponibilidad y accesibilidad de los datos por todos los Estados participantes, el problema se encuentra en que no todos los Estados disponen de las mismas facilidades, información y logística necesaria para homogeneizar estándares de actuación en el seno de cada Estado y, por tanto, en cada punto de contacto, nexo con el Centro de seguimiento e información.

La UE recoge en la Comunicación de 2002 la situación idónea para el Centro de seguimiento, que descansa en la “confianza recíproca” entre Estados miembro, y en intercambiar –más allá de lo estipulado- datos periódicos y mantener constantes actualizaciones. Además de esta medida, la UE aseguró seguir trabajando en otras redes como ECURIE, que es un sistema comunitario que favorece el intercambio de datos en caso de sufrir una emergencia de naturaleza radiológica. Además de ECURIE, la UE colabora con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

ECURIE, por su parte, es la implementación técnica de la Decisión del Consejo 87/600/Euratom sobre arreglos comunitarios para la notificación rápida e intercambio de información en caso de emergencia radiológica o nuclear. Esta Decisión 87/600 del Consejo exige a los Estados miembro ECURIE que notifiquen sin demora a la Comisión Europea y todos los Estados miembro que puedan verse afectados cuando tengan la intención de adoptar contramedidas con el fin de proteger a su población contra los efectos de un accidente o atentado radiológico o nuclear. La Comisión Europea se encarga de transmitir en el menor tiempo posible dicha notificación a todos los Estados miembro. Después de esta primera notificación, se requiere a todos los Estados miembro a informar a la Comisión en intervalos apropiados acerca de las medidas que adopten y los niveles de radiactividad medidos. Todos los 28 Estados miembro de la UE, así como Suiza y Croacia han firmado el acuerdo ECURIE. El sistema ECURIE consta de tres partes principales:

- la Convención de formato de datos Estructura de la Información (CEI), que describe en detalle qué tipo de información puede ser enviada, así como el formato en el que tiene que ser enviado;
- el software ECURIE (llamado CoDecS) con el fin de crear, enviar y recibir notificaciones en el formato CIS utilizando Internet y RDSI;
- una red de puntos de contacto (CP) y las Autoridades Competentes (AC) nominado oficialmente por cada Estado miembro y por la Comisión Europea para operar el sistema ECURIE.

El acuerdo ECURIE es un paso necesario y vital el caso de darse una emergencia, pero no sabemos qué tipo de efectividad real tiene en un caso práctico de terrorismo de esta naturaleza, puesto que las herramientas comunitarias de conexión –como lo es ECURIE– adolecen de una serie de errores como son la baja inmediatez, la carencia de transparencia, coordinación y duplicidad de funciones.

Igualmente, existe un acuerdo con el OIEA para intercambiar notificaciones por fax a su temprana ENATOM sistema de notificación. En el futuro se prevé armonizar el ECURIE y ENATOM de datos y formatos para logra el intercambio automático de notificaciones pertinentes entre los dos sistemas de notificación. Otro de los grandes puntos de la Comunicación de la Comisión de 2002 sobre prevención de emergencias es el dedicado a la protección sanitaria y que se divide en tres ejes que basculan entre el sector sanitario, colaboración con los terceros países y las organizaciones internacionales y acciones en el sector farmacéutico.

La UE ha decidido optar por ampliar y crear una serie de medidas nuevas en el sector sanitario para complementar el mecanismo de protección civil de prevención de emergencias. Un organismo importante creado en el año 1998 es la Red de vigilancia epidemiológica y de control de las enfermedades transmisibles en la Comunidad.

Un aspecto también remarcable respecto a la seguridad ha sido el programa sobre la preparación y las capacidades de respuesta en caso de ataques con agentes biológico y químicos, del que también se encargó la Comisión a petición de los Ministros de sanidad de los Estados miembro. El Documento de 2002 recopila los cuatro ejes más importantes de este programa de preparación en caso de ataques con agentes biológicos o químicos. La puesta en

práctica del programa pertenece a un “grupo operativo” conformado por especialistas de los Estados participantes<sup>695</sup>.

Una emergencia a nivel comunitario requiere de aspectos que ya hemos ido perfilando, como cooperación entre Estados miembro, sector público y privado, compromiso comunitario, etc. Pero para que un sistema sea efectivo necesita de la colaboración con terceros países y organizaciones internacionales. Los pasos que se recopilan en el documento encontramos la creación de una red formada por altos representantes para el tratamiento de las crisis a nivel internacional, que surge después de la reunión de los Ministros de sanidad del G7, por aquel entonces, en Ottawa, 2002. Otro importante paso es el nacimiento del Grupo global de acción sanitaria y de seguridad para materializar las acciones diseñadas en la cumbre del G7 de Ottawa.

Otro aspecto importante fue el nacimiento del Grupo global de acción sanitaria y de seguridad (Global Health Security Action Group) que ha dispuesto una base datos restringida sobre normas y datos sobre estos aspectos, entre otros: intervención sanitaria, control de enfermedades, contaminación de las cadenas alimentarias y del agua y acciones destinadas a los servicios de atención médica. Un punto a señalar por el documento es el establecimiento de una “escala común de gravedad” en referencia a incidentes que se puedan producir con residuos producidos por agentes biológicos y químicos. En este campo, se subraya también como organismo colaborador a la Organización Mundial de la Salud, que trabaja conjuntamente desde la Conferencia de Ottawa. Para obtener una visión más global de los antecedentes y del presente, veremos un apartado específico relacionado con este campo en caso de ataque nuclear, químico, radiológico o nuclear.

#### **6.4 Amenaza compleja: terrorismo QBRN**

Para estudiar las acciones que la UE ha desarrollado debemos tener en cuenta la definición de terrorismo de la UE. Dicha definición alcanza toda la cadena de trato de

---

<sup>695</sup>El Documento resume así los ejes del programa:

- Creación de una red operativa las 24 horas del día que facilita el intercambio permanente y más ágil de datos, además de la consulta y coordinación en temas de salud que puedan estar que tengan que ver con agentes químicos o biológicos. La Comisión pone a su servicio un mecanismo de concertación si se produjese una crisis de naturaleza bioterroristas.
- Identificación de los agentes peligrosos más importantes a fin de elaborar un listado y un control para conocer previamente cuáles son los peligros a los que nos enfrentamos.
- Estudiar el volumen de vacunas y la creación de las mismas a fin de obtener un inventario previo.
- Creación de normas y consejos para lograr una coordinación a nivel comunitario, contando con la colaboración de terceros países y organizaciones internacionales.

sustancias susceptibles de desencadenar un atentado de naturaleza QBRN. La UE cubre todo el espectro de acción e incluye la fabricación, posesión, adquisición, transporte, suministro y empleo de armas y explosivos o de armas nucleares, biológicas o químicas. De la misma forma, compendia la investigación y el desarrollo de armas biológicas o químicas y la formación en la fabricación o la utilización de explosivos, armas de fuego u otras armas para fines ilegales<sup>696</sup>.

La UE se enfrenta a una situación de alto riesgo de atentado de naturaleza química, biológica, radiológica y nuclear<sup>697</sup>, según Hidalgo, que podría causar daños irreparables y hacer tambalear la economía mundial. Haciendo una breve retrospectiva, entendemos que la UE ha colaborado en numerosos programas QBRN, los más decisivos se resumen en el Consejo Europeo de Gante de 2001 y del Consejo Europeo de Laeken, del mismo año; la adopción en 2002 de un programa QBRN, que fue sustituido en 2004 por el Programa de Solidaridad de la UE, y un nuevo Plan de Acción QBRN de la UE.

#### **6.4.1 Primeras acciones hacia la prevención QBRN**

El primer documento relevante en materia QBRN es la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, del 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo<sup>698</sup>, posteriormente modificada por la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo<sup>699</sup>. Este documento, abordado previamente en el capítulo correspondiente a la política antiterrorista de la UE, supone un antes y un después en la lucha contra el terrorismo, pues forja dos aspectos claves: una definición común en lo que a terrorismo se refiere entre todos los Estados miembro y un marco jurídico común a dichos Estados<sup>700</sup>. La Decisión presume un avance positivo, y tanto el original de 2002 como su modificación en 2008, reconocen la necesidad del compromiso de los Estados miembro para adaptar la Decisión marco consecuentemente, motivo que no hace sino señalar la importancia de la acción de los gobiernos nacionales como consecuencia de cada medida comunitaria adoptada. A lo largo de sus páginas no observamos mención especial al terrorismo biológico, nuclear, químico o radiológico; y no se nombran tampoco las graves consecuencias y desequilibrio que un ataque de esta naturaleza tendría para los Estados miembro. La presente

---

<sup>696</sup>Recogidas en las Decisiones marco del Consejo 2002/475/JAI y 2008/919/JAI.

<sup>697</sup>HIDALGO, M.: 'La UE y la no proliferación y desarme', *IEEE*, 2013. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2013/DIEEEI22-2013\\_UE\\_NOProliferacionyDesarme\\_MMHG.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2013/DIEEEI22-2013_UE_NOProliferacionyDesarme_MMHG.pdf).

<sup>698</sup>DO L 164 de 22.6.2002, p. 3.

<sup>699</sup>Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo de 28 de noviembre de 2008 por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo, p. 21.

<sup>700</sup>Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo de 28 de noviembre de 2008 por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo.

Decisión Marco, por tanto, no se erige como pilar fundamental ante este tipo de terrorismo y tendremos que esperar a publicaciones posteriores para que la UE aborde este tema más seriamente.

Fue en el Consejo Europeo de Salónica de 2003<sup>701</sup> cuando los Estados miembro firmaron una declaración sobre la no proliferación, en la cual se responsabilizaron de continuar el diseño de una estrategia para la UE más adaptada a las necesidades de la lucha contra las armas de destrucción masiva. A finales del mismo año, veía la luz la Estrategia Europea de Seguridad “Una Europa segura en un mundo mejor”, que recogía la problemática de la Estrategia de ADM y sus vectores. Se observan a continuación las principales líneas de acción del documento junto a sus graves carencias:

- A) Hacer más eficaz el multilateralismo actuando resueltamente contra los proliferadores. Este punto aborda el trato directo con los agentes implicados en el proceso, y se basa de nuevo en la cooperación y transparencia.
  - a. Trabajar en pro de la universalización, y cuando sea necesario, el fortalecimiento de los tratados, acuerdos y disposiciones principales de verificación en materia de desarme y no proliferación. Propone limitadamente un trabajo de cara a aunar documentación y llegar a compromisos, pero la UE no puede ser estandarte de la creación de dichos compromisos o líneas para llegar a ellas.
  - b. Impulsar el papel del Consejo de Seguridad de la ONU y potenciar los conocimientos especialmente para enfrentarse al reto de la proliferación. Se evidencia que la UE se sirve de otras organizaciones más fuertes para allanar y crear el camino hacia la no proliferación y control de sustancias QBRN.
  - c. Fortalecer el respaldo político, financiero y técnico a los regímenes de verificación. La palabra “respaldo” es determinante, conlleva decisiones tomadas con ayuda de otros, pero nunca motu proprio.
  - d. Reforzar las políticas y prácticas de control de las exportaciones en coordinación con los socios de los regímenes de control de las exportaciones; abogar, cuando sea posible, por la adhesión a criterios de control eficaz de las exportaciones por parte de países que no participan en los regímenes y

---

<sup>701</sup>Conclusiones de la Presidencia del Consejo de la UE del 1 de octubre de 2003 sobre el Consejo Europeo de Salónica celebrado los días 19 y 20 de junio de 2003.



disposiciones existentes; reforzar los regímenes de suministradores y la coordinación europea en esta materia. Se recoge de nuevo el soporte y apoyo al control, tanto de exportaciones a aquellas personas que derivan sustancias como a las que las compran, en definitiva, más contacto entre sectores público y privado.

- e. Desarrollar la seguridad de los materiales que puedan contribuir a la proliferación, de los equipos así como desarrollar la experiencia en la UE contra el acceso no autorizado y los riesgos de desviación. Este aspecto también lo encontramos en la política de explosivos y en la ciberseguridad, que aboga por la seguridad desde el exacto momento de su diseño y planteamiento hasta la ejecución y posterior venta. Para que ello sea posible huelga decir que la estandarización es la llave para la futura seguridad.
- f. Intensificar la localización, el control y la interceptación del tráfico ilegal.

**B) Promover un entorno estable internacional y regional**

- a. Fortalecer los programas de cooperación de la UE con otros países para la reducción de las amenazas, con el objetivo de respaldar el desarme, el control y la seguridad de los materiales de riesgo, las instalaciones y la experiencia.
- b. Reflejar la preocupación por la no proliferación de ADM en las actividades y programas de la UE de carácter político, diplomático y económico, con el objetivo de lograr la mayor eficacia. Actividades todas ellas recogidas en un marco de concordia y no obligatoriedad.

**C) Cooperar estrechamente con los EE.UU y otros socios clave. Este aspecto nos vuelve a definir el ánimo de la UE por estrechar lazos con aliados, pero nos da una perspectiva también de la falta de compromiso por ambas partes, pues ninguna de las dos ha establecido mecanismos lo suficientemente congruentes, vinculantes y obligatorios en el campo del terrorismo QBRN.**

**D) Crear las estructuras necesarias en la Unión. La organización dispone de numerosas organizaciones que conectan, respaldan e inician actividades QBRN, pero sin la gerencia superior de la UE es imposible llegar a cualquier decisión más allá de las medidas mínimas exigidas.**

Como se soslaya, el documento está basado en la cooperación, la negociación y las estrategias políticas la reducción y control de armas de destrucción masiva, pero no vincula medidas a corto plazo –en su mayoría- sino que sigue la línea del medio-largo plazo auspiciada por la buena voluntad de colaboración de los Estados miembro así como otros actores.

El otro documento que examinamos se trata de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, aprobada por el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 12 de diciembre de 2003<sup>702</sup>. Dicha Estrategia se constituye como pilar fundamental de la seguridad europea, emprende afrontar diversos temas importantes que llevan afectando a la UE desde el año de su publicación, pero no da la suficiente importancia a otros que ya son presentes como la ciberseguridad y la amenaza que afrontamos en este apartado. Desde la Comisión, en el documento de 2009<sup>703</sup> se hace referencia a la Estrategia de 2003, y admiten una serie de necesarias mejoras y modificaciones a la Estrategia<sup>704</sup>: en referencia a las armas de destrucción masiva, de componente nuclear, químico y biológico. Se hace patente el descenso y control sobre materiales relacionados en las exportaciones; pero se refleja la problemática creciente de la aparición de una carrera armamentística en Oriente Medio y el empleo, entre otras de armas químicas (como ocurrió en 2013 contra la población civil siria bajo el régimen de Al Assad) y como recoge Arteaga<sup>705</sup>.

El Documento de 2009 expresa claramente el peligro que supone la tenencia de armas QBRN por parte de grupos terroristas<sup>706</sup>: *“La adquisición de armas de destrucción masiva por grupos terroristas constituye el escenario más temible. Si se produjera, un grupo pequeño podría causar daños de una magnitud que antes solo estaba al alcance de los Estados y los ejércitos”*. Si tenemos en cuenta esta afirmación por parte de la Comisión y hacemos balance de los documentos observados la conclusión afirma que la UE no es lo suficientemente estricta, comprometedora y promotora de la seguridad en el aspecto NBQR de lo que la situación demanda. Volviendo al Documento de 2003 “Una Europa segura en un mundo mejor” se

---

<sup>702</sup>Estrategia Europea de Seguridad de la UE del 12 de diciembre de 2003.

<sup>703</sup>Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 24 de junio de 2009, sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear en la UE – un Plan de Acción QBRN de la UE.

<sup>704</sup>Informe de aplicación de la Estrategia de Seguridad de la UE del 2009 elaborado por la Secretaría General del Consejo.

<sup>705</sup>ARTEAGA, F.: ‘Las armas químicas y el ataque a Siria: una cuestión de fe’, *Real Instituto Elcano*, 2013.

Disponible en:

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano-es/zonas\\_es/comentario-arteaga-armas-quimicas-ataque-siria](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano-es/zonas_es/comentario-arteaga-armas-quimicas-ataque-siria).

<sup>706</sup>Informe de aplicación de la Estrategia de Seguridad de la UE del 2009 elaborado por la Secretaría General del Consejo, p. 32.

manifiesta la falta de compromiso por parte de los Estados miembro, la creación de acuerdos de coordinación más estrechos en el ámbito QBRN y planes más reales y operativos<sup>707</sup>.

Si abordamos ya el plano de la respuesta en caso de este tipo de atentado analizamos aspectos relativos a QBRN en el Programa de solidaridad de la UE, del año 2004, donde se emprenden las consecuencias de las amenazas y ataques terroristas. Dicho documento proponía una serie de medidas para servir de apoyo a los Estados miembro en caso de atentado, desde coordinación, soporte, apoyo logístico y económico. Unos de los aspectos importantes del sucinto documento radica en el lanzamiento de un Programa europeo de protección de infraestructuras críticas (PEPIC) y la aprobación de la creación por parte de la Comisión de una Red de información sobre alertas en infraestructuras críticas (CIWIN)<sup>708</sup>, herramientas de gran ayuda de cara al presente y futuro. Las carencias del Programa de Solidaridad Europeo dejaban entrever la necesidad de mayor coordinación y de un organismo general regulador que sirviera como último eslabón de la cadena, entendiendo por cadena cada Estado miembro.

Si ya pasamos a la Estrategia de la UE en la Lucha contra el Terrorismo de 2005, aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas el 1 de diciembre de 2005<sup>709</sup> y el Plan de Acción para su aplicación<sup>710</sup> vemos que tanto el pilar prevenir como el responder la UE actúan en caso de un atentado de esta naturaleza, comprendiendo el problema como una respuesta conjunta y altamente activa de los Estados miembro, pero como apoyo y soporte la propia organización ante un posible escenario QBRN. Por lo que la UE no ofrece un plan definido y armónico al respecto, sino líneas generales abiertas a posteriores modificaciones.

Trascurridos ya dos años, somos espectadores de mejoras añadidas al pilar “responder” de los cuatro que componen la Estrategia contra el terrorismo de 2005. Una de esas dichas mejoras es la creación del Mecanismo Comunitario de Protección Civil<sup>711</sup>, cuya función es responder a nivel comunitario en caso de desastre (cubre todo el espectro del terrorismo, como observamos en el apartado correspondiente); de esta forma, el Mecanismo gestiona los medios necesarios- siempre dispuestos por los Estados miembro- y realiza labores de coordinación

---

<sup>707</sup>Debemos recordar que a este respecto, la UE consta del Mecanismo de Protección Civil, al que hemos dedicado varias páginas en esta investigación y que sirve de soporte, ayuda y coordinación para catástrofes que engloban atentados de tipo terrorista en cualquiera de sus efectos.

<sup>708</sup>Propuesta de Decisión del Consejo de 27 de octubre de 2008 relativa a una Red de información sobre alertas en infraestructuras críticas (CIWIN) [COM(2008) 676 final – no publicada en el Diario Oficial].

<sup>709</sup>15480/2004.

<sup>710</sup>5771/1/2006.

<sup>711</sup>Decisión 2007/779/CE, Euratom del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil (refundición).

para efectuar las acciones necesarias allí donde sean necesitadas. El error más grave del propio Mecanismo es la diligencia que cada País miembro disponga a la hora de informar sobre los medios de los que puede aportar, lo que merma la capacidad de anticipación de la UE. Diseñando un posible escenario de atentado QBRN, el resultado sería la coordinación de determinados medios que pueden encontrarse con funciones duplicadas, carencias logísticas, disposición de los medios ofrecidos dispares, etc. En relación a este Mecanismo ve la luz la Decisión 2007/162/CE, Euratom, del Consejo, de 5 de marzo de 2007, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil<sup>712</sup>. Dicho instrumento favorece el proceso de financiación del Mecanismo y ayuda a hacerlo más sencillo de cara a la petición de los Estados miembro, pero con bondades limitadas, pues son los Estados afectados por la catástrofe o atentado tendrán que abonar previamente el dinero de sus arcas para posteriormente ser recibido por parte de la UE, lo que implica una fuerte inversión inicial.

Dos años más tarde, en diciembre de 2008, nace la Directiva 2008/114/CE del Consejo, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas, donde se recoge la necesidad de mejora de su protección<sup>713</sup>. Se observa la actitud comunitaria, tendente a la creación de un enfoque integrado que incluya el aumento de capacidades y asegure la protección de infraestructuras críticas a escala de la UE. Es en esta Directiva de 2008 donde se exhibe asimismo la carencia de una red que conecte posibles fallos o accidentes entre infraestructuras críticas, por lo que se propone una red de información sobre alertas en infraestructuras críticas (CIWIN), y se asigna a la Comisión la función de presentar propuestas y garantizar la coordinación en relación con la mejora de la protección de dichas infraestructuras críticas.

En relación a sustancias susceptibles de ser empleadas en un ataque terrorista de naturaleza QBRN, la UE lleva a cabo una serie de medidas restrictivas para controlar dichas sustancias, materiales o precursores susceptibles. En lo que a NBRQ se refiere, en mayo de 2009 surge el Reglamento (CE) n° 428/2009 del Consejo, según el cual se establece un régimen comunitario de control de exportaciones, transferencia, corretaje y tránsito de productos de doble uso<sup>714</sup>. El documento europeo nace para controlar productos y tecnologías de habitual

---

<sup>712</sup>DO L 71 de 10.3.2007, p. 9.

<sup>713</sup>DO L 345 de 23.12.2008, p. 75.

<sup>714</sup>DO L 134 de 29.5.2009, p. 1.

empleo para el uso civil que puedan servir también para uso militar<sup>715</sup>. El Reglamento es de gran valor y establece unos mínimos de seguridad y control, pese a ello, existen posturas divergentes entre los Estados miembro en tanto a los materiales de uso policial o de seguridad incluidos o no; problema que también se detecta en la regulación de explosivos.

#### **6.4.2 Plan de Acción QBRN de la UE: la piedra angular contra la amenaza**

La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 2009, sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear<sup>716</sup> supone el más importante pilar en la acción QBRN dentro de la UE. Dicho Plan de acción QBRN se forjó en base a un Grupo de trabajo elaborado también por la Comisión en febrero de 2008, donde estuvieron miembros del sector público y privado. La Comunicación, desde una perspectiva a largo plazo, se basa en la prevención y la reducción de la amenaza de este tipo. Para lograr dicho cometido, el texto descansa en puntos básicos como la salvaguarda de materiales QBRN, la mejora de las herramientas de identificación y detención de las que dispone la UE. Seguidamente se fomenta la seguridad en los riesgos a los que se enfrenta –más práctica-, el traspaso de información entre Estados miembro y otras organizaciones y la optimización de las vías pertinentes para lidiar con cualquier situación QBRN que atente contra la seguridad de la UE.

Dichos puntos engloban aspectos mínimos en seguridad, insuficientes para las necesidades de seguridad europeas. Por su parte, el plan establece tres sectores de actuación: la prevención, la detección y la preparación y respuesta. Se evidencia que el documento sigue la línea de la Estrategia contra el terrorismo de 2005 y adapta varios de sus mismos pilares, pero con menor acierto a causa de su falta de practicidad y aplicación real de las acciones. Se diferencian tres sectores<sup>717</sup>: prevención, detección y preparación y respuesta. El primero de ellos, prevención, implica un examen de los riesgos enfrentados, posteriormente la seguridad e inspección de materiales susceptibles de ser empleados en un ataque QBRN. El riesgo inherente a esta medida se observa en el complejo trabajo que implica el realizar un examen de calidad si los Estados miembro no ofrecen el 100% de su información y brindan todos los ejes de actuación que se deberían abordar.

---

<sup>715</sup>Ministerio de Economía y Competitividad, *Conceptos relevantes, material de defensa y otro material*, 2013. Disponible en: <http://www.comercio.mineco.gob.es/es-es/comercio-exterior/informacion-sectorial/material-de-defensa-y-de-doble-uso/paginas/conceptos.aspx>.

<sup>716</sup>Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear en la UE – un Plan de Acción QBRN comunitario (COM(2009)0273).

<sup>717</sup>Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 24 de junio de 2009, sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear en la UE – un Plan de Acción QBRN de la UE.

El segundo sector, la detección, supone el diseño y puesta en práctica de herramientas y vías de detección por la UE y Estados miembro de materiales peligrosos. Creación de baremos mínimos de seguridad con su consiguiente certificación, valoración y examen, a nivel nacional y comunitario. Como recogimos anteriormente, medidas que se circunscriben a un mínimo control como ofrecido por la UE en el campo de explosivos. La solución real donde se elevase el nivel de seguridad parte de un riguroso proceder -desde en el inicio de la cadena hasta el final-, pero siempre contando como unos canales previamente establecidos por los cuales actuar; de incumplirse dichos canales debería llevarse a cabo la aplicación de las sanciones pertinentes con capacidad correctiva suficiente.

El tercer y último sector recoge la preparación y respuesta, se evidencia un amplio rango de respuesta y anticipación, desarrollo de planes de emergencia, coordinación, traspaso de datos, etc. El Mecanismo Civil que en previas páginas recogimos es simplemente un brazo del total que supone el cuerpo, que correspondería con la UE, sin ese “cuerpo” cada miembro implicado dispone o bien reserva una batería de medidas que, de producirse un atentado de naturaleza NQBR, serían inútiles sin un plan previo adaptado a las necesidades del escenario.

Las acciones analizadas se entienden en la Comunicación conjuntamente con el Mecanismo Comunitario de Protección Civil, el Instrumento de Financiación de Protección Civil y un Grupo Consultivo QBRN. Todas ellas insuficientes -dado su carácter de actuación limitado de base- si se produjese un accidente o atentado QBRN de carácter transnacional. Posteriormente, el Consejo publica el 30 de noviembre del mismo año 2009 una serie de conclusiones<sup>718</sup> sobre el anterior documento donde pone de manifiesto los puntos favorables de la Comunicación y ofrece soluciones y medidas para mejorarla, pero sin atender a las restricciones de base de los Estados miembro. Uno de los aspectos que más influye es la necesidad de fomentar los hábitos de seguridad entre Estados miembro y Comisión, pues esto forma parte de la prevención en sí misma, hecho que es un pilar en el propio Plan de Acción QBRN de la UE.

Las dificultades que entrañan los Países miembros para adoptar mayores medidas son múltiples, unas de las más importantes está vinculada a la falta de planes de evaluación de riesgos, intercambio de datos y buenas prácticas, acciones conjuntas e investigación. Aún existe un vacío entre Estados miembro, sector privado y UE, pese al Plan de Acción de 2009.

---

<sup>718</sup>Conclusiones del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear (QBRN) en la UE - Plan de Acción QBRN de la UE. Doc. 15505/1/2009 REV 1.

El segundo de los problemas descansa en la escasa percepción de los riesgos implícitos a materiales QBRN, entre investigadores, sector público en general –Gobiernos en particular-, gestores de seguridad, trabajadores en contacto con productos o sustancias QBRN. Esta falta de conciencia es parte de que las políticas llevadas a cabo por los Estados miembro sean insuficientes y no estén adaptadas al riesgo real que suponen dichas sustancias, bien sean empleadas de forma accidental, natural o intencionada.

El Plan de Acción de 2009 en sí mismo también tiene puntos muy positivos, que son una batería de 130 medidas en las áreas de detección, prevención y respuesta y sí establece un calendario de acción para los Estados miembro<sup>719</sup>, pero siempre sin olvidar que son los Estados miembro los encargados de defender su propio territorio, hecho que a escala europea y en una situación real no sería suficiente y las consecuencias serían más graves al no disponer de mayor respuesta europea a la situación.

#### **6.5. Documentación complementaria al Plan de Acción QBRN de la UE**

En el año 2010 se publica el Programa de Estocolmo -Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano-<sup>720</sup>, en ella se declara que para alcanzar estándares superiores de seguridad es necesario aplicar el Plan de Acción de la UE con el fin de crear una buena y completa estrategia contando con los Estados miembro, ergo la necesidad de crear un documento superior y más vinculante está sobre la mesa ya después del Plan de Acción de 2009 que hemos recogido anteriormente. Pese a ello, el Programa de Estocolmo es muy vago en su ánimo y escueto en sus acciones a largo plazo, abordando un problema de tan alto calado como un posible atentado QBRN.

El año 2010 trae consigo conjuntamente la Comunicación de la Comisión sobre la política antiterrorista de la UE: logros principales y retos futuros<sup>721</sup> que alaba la labor del Plan de Acción por las medidas propuestas por sus concreción en las 130 acciones además de crear una agenda definida para los Estados miembro, que a todas luces la UE configura como un documento de alto nivel, pese a la gravedad de las circunstancias a nivel internacional más allá de la UE. A pesar de ello, en 2010 la Comisión y el Parlamento publican una Comunicación en el campo de la gestión de catástrofes, en la que se incluye el terrorismo QBRN, por lo que a

---

<sup>719</sup>Conclusiones del Consejo del 12 de noviembre de 2009 sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear (QBRN) en la UE -Plan de Acción QBRN de la UE, p.13 y ss.

<sup>720</sup>Programa de Estocolmo — una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano- (2010/C 115/01), p.1.

<sup>721</sup>Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo del 5 de mayo de 2011– La política antiterrorista de la UE: logros principales y retos futuros» COM(2010) 386 final.

medida que avanza el tiempo observamos una progresión por parte de la UE en base a Comunicaciones, informes<sup>722</sup>, pero sin plantear un documento posterior, con aplicabilidad manifiesta y con un paquete de medidas como las ofrecidas en 2009, exigiendo al mismo tiempo compromisos mayores a corto, medio y largo plazo.

En referencia a la financiación se detectan documentos demasiado teóricos como el Séptimo Programa Marco para acciones de investigación y desarrollo tecnológico<sup>723</sup> y la financiación del proyecto QBRN Emap, que persigue focalizar esfuerzos y líneas de acción y prevención en lo relativo a nuclear, químico, radiológico y nuclear pero ni lograr elevada repercusión.

A nivel institucional comunitario, destaca Europol por su gran labor como organización de la UE, siendo el elemento de unión entre bases de datos, traspaso de información<sup>724</sup>, recopilación de análisis además de elaborar herramientas estratégicas como son la base de datos a nivel de la UE en el área de explosivos así como el sistema de alerta rápida de explosivos y sustancias QBRN<sup>725</sup>. Por su parte, Europol se encuentra en constante crecimiento y de cara al futuro, dependiendo de la voluntad europea y de Estados miembro puede desempeñar un papel crucial en prevención y acción en terrorismo QBRN.

## **6.6 Valoraciones finales**

A continuación, realizaremos un análisis global de la documentación en relación a la realidad de la UE junto con las medidas planteadas para observar el problema desde un nivel más general. Por su parte, la organización tiene a sus espaldas numerosos programas QBRN, desde las conclusiones del Consejo Europeo de Gante de 2001, como el Consejo Europeo de Laeken del mismo año -que cimentaron las futuras medidas-, hasta el programa QBRN de

---

<sup>722</sup>Con esto nos referimos a documentación de bajo peso operativo como:

- La Propuesta revisada de la Presidencia del Consejo, de 25 de octubre de 2010, sobre el proyecto de conclusiones del Consejo sobre la preparación y la respuesta en caso de que se produzca un ataque de tipo QBRN, elaborado sobre la base de los objetivos definidos en la acción H.29 del Plan de Acción QBRN de la UE tal como fue aprobada por el Consejo el 8 de noviembre de 2010.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada «Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria» COM(2010)0600).
- Informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior y las opiniones de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, de la Comisión de Asuntos Exteriores y de la Comisión de Industria, Investigación y Energía (A7-0349/2010).

<sup>723</sup>Decisión no1982/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007 a 2013) (DO L 412 de 30.12.2006), p. 1.

<sup>724</sup>Acciones presentes bajo el paraguas de la Estrategia antiterrorista de 2005.

<sup>725</sup>BLAVOUKOS, S., BOURANTONIS, D. y PORTELA, C.: *The EU and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Strategies, Policies and Actions*, Palgrave MacMillan, New York, 2015, pp. 33-48.



2002, que fue suplantado por el Programa de Solidaridad de la UE dos años más tarde. Una vez recogidos todos ellos podemos decir que el documento por excelencia es el Plan de Acción QBRN de 2009 y que sirve de hilo conductor a la UE en las medidas adoptadas, presentes y futuras.

Toda la documentación publicada tiene algo en común, y es que se pone de manifiesto la gravedad de las consecuencias de un atentado de esta naturaleza, o una situación QBRN, bien sea accidental, natural o intencionada. De producirse una situación así, el efecto sería devastador e implicaría una seria amenaza para la seguridad de personas, bienes, medio ambiente así como patrimonio cultural de uno o varios Estados miembro. Dicho contexto nos lleva a dilucidar que las medidas adoptadas no son suficientes para mantener una UE segura y protegida, como hemos reflejado.

El Plan de Acción de 2009 muestra ser una herramienta básica para lograr cierta coordinación entre medidas nacionales y europeas pero es crucial evitar la duplicidad de acciones, error del que varios Estados miembro adolecen. Pese a los buenos esfuerzos, la UE carece de una perspectiva común de detección, prevención y respuesta en cuanto a instrumentos normativos (legislativos o no) pues no se sirve de la obligación a la cooperación, pese a las medidas establecidas y el calendario a los Estados miembro propuesto<sup>726</sup>. Otro aspecto a mejorar radica en la capacidad de la UE para coordinar fuerzas a nivel nacional y transnacional ante un atentado terrorista o accidente contando con el sector privado; mejor coordinación bajo el paraguas de la Comisión es mayor protagonismo y peso para la UE. Este problema se ve agravado por la carencia de una industria de biodefensa común, por lo que Bruselas debería diseñar una estrategia de este tipo dentro de sus fronteras.

En cuanto a los Estados miembro, no basta con simplemente traspasar datos e información QBRN, sino ir más allá en aras a evitar solapamientos y malgasto de fondos económicos. En esta línea es el Consejo el que debe instar a llevar seguimientos periódicos y más cercanos (inventarios de capacidades, activos en caso de respuesta, ejercicios multinacionales) y fomentar la investigación tecnológica común –o por lo menos más en contacto–.

---

<sup>726</sup>Conclusiones del Consejo sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear (QBRN) en la UE - Plan de Acción QBRN de la UE, Bruselas, 12 de noviembre de 2009.

Desde el gobierno nacional de los Estados miembro, sería necesario el nombramiento de una autoridad nacional coordinadora de todas las instituciones y miembros implicados en el atentado o accidente; dicha autoridad estaría en contacto estrecho y directo con la UE. Por otra parte, una evaluación anual de las medidas de detección, preparación y respuesta por parte de la UE dotaría a los mecanismos nacionales de mayor compromiso y efectividad a los propios mecanismos. La UE dispone del Plan de Acción NQBR pero no de un mecanismo europeo especializado que actúe en el menor tiempo posible -dentro y fuera de Europa- y que tenga la capacidad de gestionar los activos militares y civiles, privados y públicos.

Otro aspecto a mejorar dentro de la seguridad QBRN es la mejor relación entre organizaciones: Europol, Eurojust, EDA, Interpol, OTAN, etc. y el diseño de una Capacidad de Reacción Urgente<sup>727</sup>. La transmisión de información racionalizada, coordinada y ordenada evita duplicidades, aumenta la capacidad de reacción y respuesta; además de servirse de experiencias pasadas ya documentadas por dichas organizaciones. Asimismo, desde la figura de Coordinador Antiterrorista se necesita aún mayor contacto con la Comisión y Parlamento para informar sobre el riesgo actual de la amenaza.

La empresa privada tiene un papel protagonista, pero la UE no realiza las negociaciones suficientes en materia de investigación y venta de sustancias, manteniendo en niveles medios el control y protección de dichas sustancias. La Comisión debe adoptar medidas vinculantes con Estados miembro y sector privado y animar a adoptar medidas de seguridad desde la base de producción hasta la venta, además, sería necesario emplear sustancias sustitutivas en vez de componentes peligrosos susceptibles de ser utilizados en un ataque o formar parte de un accidente QBRN.

En definitiva, una amenaza tan compleja y de consecuencias tan duraderas y devastadoras merece una estrategia conjunta a nivel europeo, y la UE debe impulsar esa estrategia si quiere proteger, de facto, su espacio de libertad, seguridad y justicia para demostrar o erigirse como actor internacional potente y en crecimiento.

---

<sup>727</sup>Comunicación de la Comisión «Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria» (COM (2010)0600).

**TERCERA PARTE: INSTITUCIONES DE COOPERACIÓN COMO  
AGENTES DE CAMBIO EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO**

**CAPÍTULO VII:**  
**ORGANIZACIONES IMPLICADAS EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO Y**  
**EL FUTURO DE LA SEGURIDAD EN EUROPA**

### **7.1 Europol: órgano operativo en la lucha contra el terrorismo**

Europol se establece como uno de los pilares básicos de cooperación entre actores miembros en material policial. Su principal objetivo es luchar contra el crimen internacional y el terrorismo.

Europol bascula entre sus amplias capacidades de investigación y rastreo y la relativa cooperación que establece con Estados miembro, que reducen su operatividad y no ceden las herramientas suficientes para optimizar el alcance de esta agencia. Uno de los aspectos que hacen de Europol un valor seguro en la lucha contra el crimen y el terrorismo, entre otros, es - a su vez- una de sus debilidades, pues se nutre de personal propio (proveniente de diversas clases de organismos policiales, incluyendo policía regular, policía de fronteras, aduanas y servicios de seguridad) que se combina con la información recibida por los diferentes gobiernos y organizaciones. La mezcla resultante de ellas logra un enfoque interinstitucional que, en el mejor de los casos, contribuye a cerrar huecos de información y minimizar el espacio en el que los delincuentes operan. Nos encontramos de nuevo con una agencia dependiente de sus miembros colaboradores, con capacidades suficientes para ser altamente operativa y eficaz, pero que en plano de actuación demuestra una brecha declarada entre la información producida por los gobiernos y la información producida por la agencia, ciertamente desaprovechada, desconectada y carente de la transparencia requerida para alcanzar unos niveles de empleabilidad aceptados<sup>728</sup>.

Por lo tanto, la agencia Europol se declara un ente cooperador en la lucha contra el terrorismo en el escenario comunitario. Por su parte, Europol publica desde 2007 un informe anual bajo el nombre “EU Terrorism Situation Trend Report”<sup>729</sup>, donde, de forma muy extensa, describe las acciones de la organización en materia terrorista así como los hechos, atentados, intentos o acciones remarcables en esta área a lo largo del año. En nuestra investigación hemos analizado dichos informes para extraer y analizar las ideas más importantes y establecer una

---

<sup>728</sup>Europol, *About Us*. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/content/page/about-us>.

<sup>729</sup>Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)*, [https://www.europol.europa.eu/latest\\_publications/37](https://www.europol.europa.eu/latest_publications/37).

tendencia terrorista que, de cara a las conclusiones, nos ayuda a situar en paralelo el devenir terrorista en contraposición a las medias comunitarias contraterroristas como herramienta más para inferir si la política antiterrorista de la UE es acertada y ha sabido escuchar las necesidades de la realidad pasada<sup>730</sup>.

### **7.1.1 Tendencias y conductas dispares en el panorama terrorista de la UE: Informes Anuales Europol**

#### **Año 2006: preocupación creciente ante la lucha contra el terrorismo**

El año 2006 fue espectador de la identificación de varios tipos de organizaciones terroristas en suelo comunitario<sup>731</sup>, organizaciones que desarrollaron su base o nexo en países miembros y organizaciones que se establecieron en dichos países con el objetivo de atacar. Se produjeron un total de 498 ataques terroristas en suelo comunitario a lo largo de 2006, la mayoría de los casos resultó sin víctimas mortales, sin embargo, el *modus operandi* de los ataques de corte yihadista demostró que el objetivo de este tipo de terrorismo es causar el mayor número de bajas posibles, atención internacional y fomentar el pánico entre la población.

A lo largo del año 2006 quedó patente por parte de Estados miembro y de la UE que el terrorismo islamista es una prioridad para todos los actores implicados, que se materializó en el alto número de sospechosos arrestados en dicho año. Una pequeña parte de los arrestados en caso de terrorismo era mujer, mientras que la mayoría de los arrestos correspondían a hombres. Destaca el bajo número de sospechosos arrestados por promover propaganda terrorista, hecho que demostró la ausencia legal por aquel entonces en la legislación de este tipo de crímenes. Como veremos, incrementará considerablemente a lo largo de los años hasta convertirse en una de las vías de captación más importantes: la llamada a la radicalización a través de la propaganda, en particular por medio de Internet (foros, redes sociales, páginas webs especializadas), además de los métodos convencionales de captación en cárceles, mezquitas, escuelas, centros sociales y barrios deprimidos.

Por su parte, Francia, España y Reino Unido son los países más afectados por terrorismo en 2006, debido a terrorismo separatista por los dos primeros y por terrorismo islamista en

---

<sup>730</sup> WALSH, J.: *op. cit.*, pp. 625-643. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2006.00638.x/abstract>.

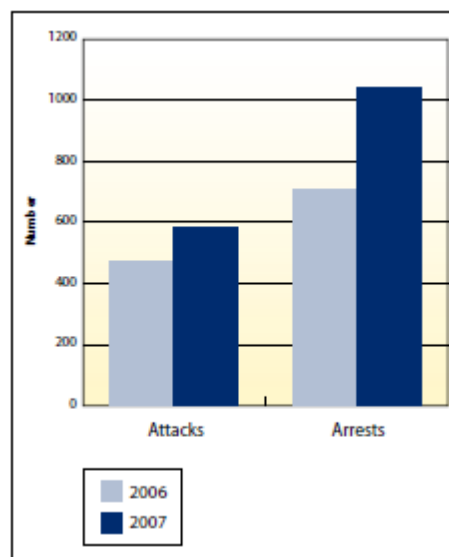
<sup>731</sup> De extrema derecha, extrema izquierda, nacionalista y yihadista.

Reino Unido. Por el contrario, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia son los Estados miembro que menos han sufrido la lacra del terrorismo.

### **Año 2007: incremento de atentados fallidos en una Europa determinada por el terrorismo separatista**

Ya en el año 2007 se observa un total de 583 ataques y 1044 arrestos de sospechosos dentro de la UE según datos comunitarios<sup>732</sup>. Es interesante remarcar que el 88% de todos los atentados terroristas proceden de grupos separatistas ubicados en Francia y España, que se atribuyen asimismo al separatismo vasco y corso.

**Gráfico 19: Número ataques ejecutados, tanto fallidos como exitosos y número de arresto en 2007 comparado con 2006**



Fuente: Informe Anual Europol 2008, p. 10.

<sup>732</sup>Europol, *Informe anual Te-Sat 2007*.

**Gráfico 20: Número de ataques fallidos, interrumpidos y exitosos producido en 2007  
por Estado miembro y afiliación**

Member state	Islamist	Separatist	Left Wing	Right Wing	Single Issue	Not Specified	Total 2007
Austria	0	0	1	0	0	0	1
Denmark	1	0	0	0	0	0	1
France	0	253	0	0	0	14	267
Germany	1	15	4	0	0	0	20
Greece	0	0	2	0	0	0	2
Italy	0	0	6	0	0	3	9
Portugal	0	0	0	1	1	0	2
Spain	0	264	8	0	0	7	279
UK	2	–	–	–	–	–	2
Total	4	532	21	1	1	24	583

Fuente: Informe Te-Sat Europol 2008, p. 10

El motivo más numeroso de arresto se debe a miembros de organizaciones terroristas. Otro dato remarcable se basa en la media de edad, 35 años, y el hecho de que la amplia mayoría de ellos fuesen ciudadanos comunitarios, referencia que incrementa las cifras de ciudadanos de segunda y tercera generación radicalizados. En cuestión de sexos, los hombres continúan siendo el género predominante en arrestos relacionados con delitos terroristas, pero detectamos que el número es superior en mujeres sospechosas detenidas por cargos vinculados al terrorismo separatista.

El 54% de todas las causas judiciales recibidas en 2007 se relacionaron con terrorismo separatista, seguidas de un 38% correspondiente a terrorismo islamista. Podemos observar que el porcentaje relativo a terrorismo islamista sigue siendo menor que el terrorismo nacionalista, separatista o de extrema izquierda y derecha. Prestaremos atención de cerca a este fenómeno en las siguientes páginas, y veremos cómo se comportan el terrorismo islamista frente a otro tipo de terrorismos.

Por tanto, se revela que el número de atentados terroristas en la UE está incrementando: el terrorismo separatista es el que más atentados ha causado, especialmente el citado separatismo vasco y corso. Asimismo, el número de sospechosos por crímenes terroristas se ha multiplicado en 2007, esta cifra ha supuesto un crecimiento de 706 arrestos en 2006 a 1044 en 2007. Dicho significativo incremento se debe también al aumento de detenciones producidas en Reino Unido, donde la gran mayoría de ellas estaba relacionada con terrorismo islamista.

El empleo de explosivos de fabricación casera también aumentó en 2007: la gran mayoría de ataques perpetrados se produjo con IED, empleados indistintamente por extrema derecha e izquierda, desde ETA hasta terrorismo islamista. Identificamos, de la misma forma, una subida importante de la propaganda a través de Internet: desde fabricación de explosivos caseros, llamada a la radicalización, propaganda terrorista, etc. Podemos afirmar que en 2007 los Estados miembro reportaron un aumento considerable del empleo de Internet con fines radicales violentos.

Como hemos recogido en esta investigación, el propósito del terrorismo islamista es crear el número más elevado de víctimas, causar el mayor eco posible de cara al panorama internacional y desestabilizar los gobiernos imperantes. Veremos cómo esta tendencia se mantiene en los próximos años, y se modifica con la entrada del Estado Islámico, pues se aúna el objetivo de lograr gran repercusión internacional acompañado de gran número de víctimas mortales, complicando y añadiendo violencia a la actualmente *debilitada* Al Qaeda.

En definitiva, el terrorismo de naturaleza islamista creció a lo largo de 2007 en la UE debido a los grupos pakistaníes afiliados a Al Qaeda con redes en Europa. Dichas redes fueron asimismo reportadas por Estados miembro, hecho de gran valor de cara a las medidas comunitarias adoptadas a posteriori.

El conflicto de Afganistán e Irak tiene un amplio impacto en el nivel de seguridad dentro de la UE. Al Qaeda así como grupos afines identificaron a países miembros como objetivos debido a la intervención aliada en ambos conflictos. Se ha reportado igualmente el reclutamiento de ciudadanos europeos no comunitarios para la guerra santa o yihad, para actuar fuera de nuestras fronteras (Afganistán e Irak). Igualmente en 2007 se comienza a tener conciencia del peligro situacional que implica Somalia como nido terrorista yihadista, de la misma manera se acentúa el peligro terrorista en estados inestables o fallidos que ubican sus objetivos en ciudades de Europa.

Si valoramos el conflicto kurdo-turco en materia terrorista, identificamos que éste ha tenido un importante impacto en la situación de seguridad de la UE, consecuencia de ello ha sido el aumento de ataques contra intereses turcos en Alemania a lo largo de dicho año. En lo referente al terrorismo en País Vasco, destaca que la mayoría de los responsables se encuentra por debajo de 30 años y corresponden a atentados perpetrados por ETA y SEGL. Conjuntamente, se acentúa la tendencia de Francia como base logística, a pesar de que ETA mostró cierta actividad en Portugal en 2007. Los casos de terrorismo relacionados con extrema



izquierda decrecieron a lo largo del año, a excepción de España e Italia, donde aumentó la amenaza de grupos de extrema izquierda inspirados por la ideología de las Brigadas Rojas.

Por el contrario, las acciones relacionadas con la extrema derecha vieron aumentar su número, donde se han advertido numerosas redes europeas de esta naturaleza. Es importante destacar también que en el año 2007 diversos Estados miembro detectaron reacciones hostiles contra comunidades inmigrantes musulmanas. Este aspecto estará presente a lo largo de los siguientes años y seguirá en aumento hasta nuestros días, donde tanto UE como Estados miembro aplican políticas contra la radicalización violenta que abordan el problema del rechazo a comunidades musulmanas.

### **Año 2008: el lobo solitario como seria amenaza a la estabilidad de la UE**

A lo largo de 2008 se han producido una serie de tendencias respecto al año anterior donde se identificaron ciertos cambios: el terrorismo separatista fue el que más atentados - fallidos o exitosos- causó, en total 397 ataques separatistas se perpetraron y un total de 501 sospechosos fueron arrestados. El terrorismo islamista continúa suponiendo un porcentaje mínimo frente al elevando porcentaje en terrorismo de extrema izquierda y terrorismo de naturaleza anarquista.

La amenaza dentro de la UE en 2008 se configuraba como diversa, desde grupos terroristas organizados hasta redes que extienden su campo de acción a Europa y, como novedad, el fenómeno del “lobo solitario”, terrorista sin conexión aparente a células terroristas que actúa de manera autónoma. Igualmente, surge con preocupación el fenómeno del terrorismo doméstico o *homegrown terrorism*, terroristas con nacionalidad europea y criados dentro de las fronteras de la UE. Escuelas, prisiones así como comunidades no integradas son los puntos que más centraron la atención de Estados miembro y UE<sup>733</sup>.

Como problema previamente enquistado, varios países miembros continúan sirviendo de apoyo logístico a grupos terroristas fuera de la UE y con objetivos dentro y fuera del continente, además, se repite la tendencia de culpar a políticas occidentales en conflictos como Irak y Afganistán de la consecuencia del terrorismo dentro de la UE.

Los objetivos de los distintos grupos terroristas se mantienen diversos, mientras grupos terroristas de extrema izquierda y anarquistas siguen atentando con objetivos privados o

---

<sup>733</sup>En 2008 tuvo lugar un ataque terrorismo en Reino Unido a manos de un “lobo solitario”, empujado por extremistas locales.

individuales, en contra de la sociedad capitalista. Por su parte, el terrorismo islamista persigue notoriedad y focaliza sus intentos de atentados en espacios públicos de notable repercusión. Por su parte, la organización terrorista ETA sigue fuerte a lo largo del año 2008 pese a las numerosas detenciones y la merma de sus capacidades. Asimismo, grupos republicanos disidentes, como el RIRA y el CIRA, continúan suponiendo un peligro real.

En referencia a los procesos de financiación terrorista, identificamos que estos continúan siendo complejos, diversos y de difícil rastreo: desde robo, extorsión, secuestro o blanqueo de dinero. Es un hecho constatado que los grupos islamistas recaudan mayor cantidad de dinero que los grupos no islamistas. Este acopio de fondos de financiación se produce tanto dentro de la UE como fuera de ella y se erige como una preocupación de primer nivel para todos los Estados miembro y UE.

El empleo de Internet como herramienta de llamamiento, radicalización o publicación de actos terroristas se encuentra en constante crecimiento y se ha producido un aumento importante desde 2007 a 2008. El empleo de la Red es diferente dependiendo de cada naturaleza terrorista, en el caso de grupos separatistas se emplea para reclamación de atentados, mientras que la extrema izquierda y extrema derecha lo emplea como medio para anunciar manifestaciones o demostraciones relacionadas con terrorismo.

Tanto grupos anarquistas como de extrema izquierda aumentaron su acción en el transcurso de 2008. En el caso de Grecia, el grupo Epanastatikos Agonas o Revolutionary Struggle acrecentó su capacidad en el país. Por parte de grupos de extrema izquierda y anarquistas, se observó una fuerte presencia en varios países miembros, con objetivos comunes en todos ellos. Igualmente, grupos de extrema derecha se han convertido en un peligro menor en la UE. En contraposición, agrupaciones de extrema izquierda como Stop Huntingdon Animal Cruelty (SHAC), que ampliaron sus acciones en Reino Unido.

### **Año 2009: territorio comunitario como permanente escenario de atentados fallidos**

A lo largo del presente año el número de ataques terroristas se redujo en 2008 y consecutivamente a lo largo de 2009. Un total de seis Estados miembro reportaron 294 ataques, de las cuales se produjeron 6 fallecimientos. Los atentados ocasionados por terrorismo separatista siguen siendo los más numerosos, aunque decrecieron respecto a 2008. Pese a la caída de cifras, el terrorismo dentro de los Estados miembro continuaba en 2009 siendo una amenaza real seria.

El objetivo del terrorismo islamista persiste entre sus objetivos la provocación del mayor número de bajas, como quedó patente en el atentado frustrado de American Airlines en diciembre de 2009. A lo largo de los siguientes años veremos como la amenaza sigue alta y que, tanto las políticas nacionales contra el terrorismo, como la política antiterrorista de la UE sirvieron para evitar grandes atentados en suelo europeo como los acontecidos en Madrid y Londres. El terrorismo separatista, de extrema izquierda o derecha se configura como preocupación menor en comparación con el terrorismo islamista internacional, por el contrario, este tipo de grupos están adoptando naturaleza transnacional. Identificamos asimismo la tendencia del número de terroristas nacidos en la UE y convertidos al Islam, hecho que dificulta la identificación y prevención de la radicalización para la UE y Estados miembro.

En el transcurso del año 2009 se comprobó que la UE se perpetúa como plataforma para preparar e iniciar atentados terroristas, tanto dentro como fuera de ella. Conjuntamente, la conexión Europa- EE.UU continúa siendo una línea compleja en lo que a terrorismo se refiere. En dicho período incrementó el número de actividades terroristas llevadas a cabo por individuos autoradicalizados, sin formación externa. Este fenómeno se agudiza en los años siguientes hasta identificarse como uno de los graves problemas a lo que se tiene que enfrentar la UE y los Estados miembro, pues son individuos con comportamientos más complejos de identificar y anticipar.

La situación de seguridad fuera de la UE todavía supone en 2009 un peligro para la integridad de los propios Estados miembro, pues todos aquellos países que estén involucrados en un conflicto exterior son susceptibles de ser víctima del terrorismo internacional. Es necesario remarcar que aumentaron los casos de radicales con base en la UE que viajan hasta campos de entrenamiento de países en conflicto y regresan con los peligrosos conocimientos adquiridos dispuestos a atentar contra Estados miembro donde se ubica su base logística.

Estados débiles o fallidos siguen siendo caldo de cultivo para grupos terroristas, tanto de su formación en dichos Estados o regiones como su actuación y aún mayor desestabilización del mismo. Somalia y Yemen se configuraron en 2009 como complejos escenarios afectados por este fenómeno. De esta manera, aumentaron los secuestros de turistas en regiones inestables como método de financiación terrorista.

El fenómeno terrorista en constante evolución, como venimos remarcando, se vuelve aún más complejo debido al empleo de nuevas tecnologías en el campo de la comunicación: rastreo, identificación e interrupción de comunicaciones se tornan tarea difícil para las fuerzas de

seguridad, hecho que pone de manifiesto la rapidez de este tipo de tecnologías en contraposición a la lentitud de las políticas nacionales y comunitarias. Dentro de los métodos empleados, los explosivos de fabricación casera se mantienen como artefacto más vinculado a atentados terroristas. Se perfeccionan las técnicas debidas, en parte, al incremento de información vertida en la Red sobre cómo fabricar IED<sup>734</sup>.

### **Año 2010: mayores políticas antiterroristas ante una amenaza todavía alta**

Podemos enunciar que a lo largo de 2010 la conclusión extraída refleja una amenaza terrorista alta y de naturaleza diversa. Durante dicho año se produjo el arresto de 179 individuos acusados de ofensas relacionadas con terrorismo islamista, lo que implicó una subida del 50% respecto al año anterior. Asimismo, se contabilizaron 46 amenazas claras a manos de grupos terroristas islamistas, lo que supuso un número cuantioso.

Observamos un cambio en el comportamiento de la células terroristas, por lo que sigue en aumento el cambio de naturaleza de los grupos: más multinacionales, independientes de fuera de Europa y más operativos con menos miembros. Por otra parte, el fenómeno de “lobo solitario” es cada vez más frecuente así como el terrorismo doméstico, *homegrown terrorism*. Aquellos países en conflicto que acogen yihadistas, bien para combatir o para formarse en campos de entrenamiento, siguen constituyendo una gran amenaza, pues dichos miembros llegan a Europa (por primera vez o no) con los conocimientos, contactos y *modus operandi* dispuestos a emplearlos en suelo comunitario.

La difícil situación a lo largo del año 2010 en el Norte del Cáucaso sirvió para que la diáspora de la región siguiera financiando actividades terroristas. Por su parte, el complejo contexto que ya se venía desarrollando en países árabes inestables conformaba un caldo de cultivo perfecto para organizaciones terroristas como Al Qaeda y para el fenómeno de la radicalización en general.

El nexo entre terrorismo y crimen organizado es cada vez mayor, aunque los objetivos que persiguen son opuestos, grupos terroristas basan parte de su financiación en actividades ilegales como tráfico de armas, drogas, seres humanos, fraude fiscal, blanqueo de dinero o extorsión. El año 2010 fue testigo de la relación entre grupos terroristas separatistas como

---

<sup>734</sup>*Improvise incendiary device*, por sus siglas en inglés.

PKK/KONGRA-GEL y LTT con el tráfico de drogas y seres humanos con objeto de financiar sus acciones.

### **Año 2011: poca previsión frente al incipiente fenómeno de la radicalización**

El año 2011 confirmó la teoría que afirma el incremento de los denominados *lobos solitarios* y actores que operan de forma dependiente a una organización terrorista pero de forma solitaria o con baja conexión. La muerte de Osama Bin Laden en mayo de 2011 empujó por su parte la tendencia de actuación de miembros *independientes* debido al decrecimiento de operatividad y alcance de Al Qaeda tras la muerte de su líder. Asimismo, las capacidades de la organización crecieron dicho año focalizándose en los procesos de radicalización en suelo europeo. Medios como Internet se encuentran a lo largo de dicho año en auge, por lo que su captación se complica, debido a la multiplicación de focos de radicalización.

Si nos centramos en las cifras, los ataques a lo largo de 2011 sufrieron una bajada respecto a años anteriores, siguiendo la misma tendencia a la baja. Fenómeno que cambiaría radicalmente según nos acercamos al período final de investigación de esta tesis. El informe Europol 2012 ya recoge la importancia de la radicalización ‘en la distancia’, pero no valora de manera efectiva el alcance de este tipo de métodos de radicalización. Asimismo, se comienza a reflejar la cooperación entre grupos terroristas, que incluyen el apoyo en actividades violentas y se nutren de los avances en comunicación y tecnología. La UE reaccionó tarde a este respecto, sobre todo en el campo de la ciberseguridad, pues no diseñó una estrategia de ciberseguridad hasta febrero de 2013, por lo que tanto grupos terroristas como individuos radicalizados hicieron uso de un ciberespacio menos protegido contra el terrorismo y actividades afines.

### **Año 2012: incipiente llamada a los *foreign-fighters***

El año 2012 refleja que la amenaza terrorista continúa fuerte, pero no se remarcaban ataques de gran relevancia, que pudimos resumir en dos: un atentado en el aeropuerto de Burgas en Bulgaria y el atentado cometido por un solo terrorista en Toulouse en Francia.

La UE comienza a subrayar la importancia y protagonismo que las ramas regionales de Al Qaeda cobran, pero no demuestra acciones certeras al respecto, siendo observador del incremento de su actuación, más allá del deterioro de la propia Al Qaeda. Por su parte, la situación en la región MENA continúa en 2012 en estado inestable, aumentando los ataques, secuestros y nuevas formas de violencia. La situación en Siria se encontraba también inestable, pero la UE no pudo prever el polvorín y el empeoramiento que vendría años posteriores con el

EI. Bruselas detecta un número de individuos que viajan a Siria para unirse a grupos de inspiración religiosa pero sin reconocer realmente el peligro potencial de los *foreign-fighters* en el futuro próximo.

Las condiciones económicas de crisis en Europa no afectaron a lo largo de 2012 al aumento de ataques terroristas, dado que las medidas implementadas tanto por UE como Estados miembros no se encontraba en los planes más inmediatos. Los ataques principales han sido a manos de grupos de extrema izquierda y anarquistas contra edificios e instituciones públicas, pero de forma esporádica. En definitiva, la UE no condujo políticas destinadas a detectar la alta inestabilidad en la región acorde a su traducción sobre el terreno, aspecto que explicaría el masivo incremento de ataques terroristas en la región MENA y procesos activos de radicalización hacia inicios de 2015, cierre de la presente tesis.

### **Año 2013: Europa como base para terroristas residentes y extranjeros**

La amenaza terrorista a lo largo del año 2013 se puede considerar diversa, pues se caracteriza por terrorismo separatista y de extrema izquierda y derecha. Es remarcable el decrecimiento de ataques terroristas respecto al año anterior. El año 2013 estuvo marcado por atentados a pequeña y media escala sobre todo de naturaleza separatista y de escasa repercusión mediática. Por su parte, Al Qaeda se seguía identificando como un grupo con la capacidad de conectar individuos de varios países y servir de referente ideológico en territorio europeo.

En referencia a los *foreign-fighters* debemos hacer especial mención a la actuación de la UE, que declaró el incremento de este tipo de individuos que optaron por viajar hasta Siria para recibir entrenamiento, es aspecto determinante es que desde Bruselas se comunicó en el año 2014 que la amenaza para Europa era susceptible de incrementar. Los acontecimientos futuros demostraron que la UE no pudo identificar y actuar en consecuencia y con acierto a esta nueva tendencia localizada desde Europa hacia Siria, por lo que los errores presentes son el resultado de la poca previsión y actuación inmediata ya a finales de 2012 e inicios de 2013.

La inestabilidad en la región MENA era manifiesta a lo largo de 2013, poniendo en riesgo intereses occidentales y produciéndose secuestros, asesinatos de ciudadanos occidentales. La región continúa en cambio constante y los grupos terroristas están consolidando capacidades que iniciaron tras la fallida Primavera Árabe con el objeto de controlar y desestabilizar países como Afganistán, Iraq, Mali, Nigeria, Pakistán, Somalia y Yemen. Los cambios en los citados países unidos al nacimiento, consolidación y ampliación de determinados grupos terroristas

suponía y supone un riesgo manifiesto para la UE. Igualmente desde Europa, se detectó a lo largo de 2013 la presencia de grupos terroristas que emplearon ciudades europeas como base y apoyo logístico, financiero, de refugio y radicalización de grupos terroristas así como de nuevos individuos.

## **Conclusiones**

El terrorismo de corte islamista ha sufrido un considerable incremento, surgiendo y consolidándose el denominado *homegrown terrorism* y la actuación de los lobos solitarios. A medida que los informes se acercan al año de cierre de la investigación se observa como el terrorismo de naturaleza radical, de extrema izquierda y derecha cobra menor notoriedad mediática, por lo que se cede espacio al yihadismo, que se consolida como amenaza declarada para los Estados miembro y la UE, en particular aquellos países con mayor número de musulmanes. La UE o actuó con diligencia y puntualidad ante la creación y extensión de las actuaciones del EI en suelo europeo, acrecentadas por las desiguales políticas de radicalización y su identificación.

Las medidas antiterroristas tomadas se han ido aplicando paulatinamente y con retraso respecto a las necesidades que la amenaza requería, identificándose la prevención, bajo el pilar “Prevenir” de la Estrategia de lucha contra el terrorismo de la UE como el que menos efectos positivos ha generado, y donde se focalizan los huecos operativos más grandes. Por su parte, la política de inmigración europea ha demostrado que no es lo suficientemente fuerte como para regular la llegada de inmigrantes, descontrol que se traduce en la posible entrada de miembros radicales u objetivos terroristas.

Los Estados miembro han ofrecido, de la misma manera, una actitud cooperadora limitada, optando por implementar políticas nacionales en paralelo a la UE, y evadiendo el comparto y transferencia de información entre el resto de actores comunitarios.

## **7.2 Agencia Europea de Defensa**

### **7.2.1 Creación de la Agencia Europea de Defensa: contexto, causas y objetivos**

La creación de la Agencia Europea de Defensa surgió tras la necesidad de responder a una carencia en seguridad en el seno de la UE, como solución a una Europa disgregada en la industria de defensa, poco competitiva a nivel comunitario y con objetivos autónomos, lejos de la visión conjunta y común ideada por Bruselas. La Agencia Europea de Defensa, –EDA por

sus siglas en inglés- ve la luz, por tanto, en el año 2004, haciendo de esta fecha un punto de inflexión en el lento proceso de defensa comunitario.

La idea de la creación de una Agencia de Defensa Europea se puede remontar a los inicios de la actual UE, donde recuperamos las palabras pronunciadas por Robert Schuman, en el Palacio d'Orsay de París: “Europa no se hará de una sola vez ni en una obra de conjunto; se hará gracias a realizaciones concretas que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”. Pero no fue hasta el Consejo Europeo de Colonia de 1999 cuando los jefes de Estado y Gobierno de la UE acordaron “dotar a la UE de los medios y recursos necesarios para asumir sus responsabilidades respecto de una política europea común de seguridad y defensa” A raíz de ahí, y pasados los siguientes Tratados<sup>735</sup> de la UE, se ha pretendido dotar a la política de Seguridad y Defensa Común de más peso en la escena internacional y más capacidades, pero en la práctica se ha quedado en buenas intenciones y más normativismo comunitario. Así, pues tanto Maastricht, Ámsterdam o Niza han diseñado operaciones de gestión de crisis bajo mando comunitario, pero con resultados menos prácticos de lo que se esperaba de la UE como actor global<sup>736</sup>.

Haciendo una breve retrospectiva, la seguridad y defensa europea se ha marcado por acontecimientos como la aparición del Secretario General del Consejo y Alto Representante de la PESC en el año 1999, en manos de Javier Solana, el nacimiento del Comité Político y de Seguridad, la creación del Comité Militar) o el Estado Mayor en el año 2001, o los nuevos elementos de la Secretaría General del Consejo y del Centro de Situación Civil y Militar. Posteriormente, los planes propuestos han seguido una línea defensiva, y la creación de una industria fuerte y sostenible, pero la UE topa en su camino con fuertes y diversos escollos de difícil superación, como es la divergencia entre Estados miembro, la caída presupuestaria, la diversificación empresarial y la escasa conexión en investigación e industria.

### **7.2.2. La Agencia Europea de Defensa en el marco del desarrollo de la PESD: valor añadido a la seguridad en Europa**

La creación de la Agencia Europea de Defensa tiene lugar a través de la Acción Común en 2004<sup>737</sup>, los días 19 y 20 de junio de 2003, el Consejo Europeo de Salónica encomendó el

---

<sup>735</sup>Como en artículo J.4 del Tratado de Maastricht, que daba más peso a la PESC “La PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la UE, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común.”.

<sup>736</sup>DUMOULIN, A.: *op. cit.* Disponible en: <http://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/161687>.

<sup>737</sup>Acción Común 2004/551/PESC del Consejo de 12 de Julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa.



emprendimiento de acciones pertinentes hacia la creación de una agencia intergubernamental en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento. Por tanto, la Estrategia Europea de Seguridad adoptada, por el Consejo Europeo, reconoce que la instauración de una Agencia de Defensa constituye un elemento crucial para el desarrollo de medios militares europeos más flexibles y eficaces<sup>738</sup>.

La EDA se planteó en su momento en el proyecto de Tratado para una Constitución Europea<sup>739</sup>, pero fue en 2003 cuando decidieron no vincular la creación de la EDA a la Constitución, con miras a que ésta viera la luz más rápidamente. Posteriormente se creó un Equipo de Establecimiento de la Agencia (AET) vinculado a la Secretaría General del Consejo que tenía por objetivos crear los pasos necesarios para poner en marcha una agencia operativa que se encargase del desarrollo de capacidades, adquisición de armamento e investigación. Dicho Equipo de Establecimiento de la Agencia debería entregar planteamientos bien definidos a un grupo dedicado expresamente para ello, y que estuviese vinculado con el COPS y el Comité de Representantes Permanente (COREPER). Finalmente, por la JA del Consejo 2004/551/PESC de 12 julio de 2004, incluso antes de esperar a que se desarrollara por completo el proceso de ratificación del Tratado de la Constitución Europea, se adoptó por unanimidad la creación de una Agencia, esta decisión tenía un sentido estratégico, pues accedió a que la Agencia comenzara su andadura en el año 2004, junto con el sometimiento a la aprobación de la Constitución Europea de su nacimiento, de esta forma se eludieron las consecuencias negativas que hubieran podido surgir relativas a su lanzamiento, entre ellas la denegación los Países Bajos y Francia manifestada durante el proceso de ratificación del Tratado<sup>740</sup>.

La aparición de la Agencia, cuya sede se encuentra en Bruselas, no afecta a las competencias de las instancias preparatorias y consultivas del Consejo, concretamente las del COREPER, en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). Tampoco afecta a las competencias del COPS y las del CMUE. No obstante es obvia la necesidad de una

---

<sup>738</sup>DUMOULIN, A.: *op. cit.* Disponible en: <http://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/161687>

<sup>739</sup>En su artículo I-41: «Disposiciones particulares relativas a la PESD» se establecía que: «Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. Se crea una Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (EDA), para puntualizar las necesidades operativas, promover medidas para satisfacerlas, contribuir a identificar y, en su caso, a implementar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, para participar en la definición de una política europea de capacidades y de armamento, así como para asistir al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.»

<sup>740</sup>MEIRINO, A.: *La creación de la Agencia Europea de Defensa*, 2009, pp. 19-51.

relación fluida con estas instituciones así como con otros organismos de la UE como puedan ser la Comisión y el Parlamento Europeo<sup>741</sup>.

Los países miembro, por su parte, se muestran incapaces de sostener de manera independiente las capacidades militares pertinentes en el mundo actual ni continuar avanzando en investigación con los presupuestos nacionales destinados a defensa nacional. Los inconvenientes vinculados a estos derivan de la falta de autonomía de defensa que esto conlleva, además de la importante merma para esta industria.

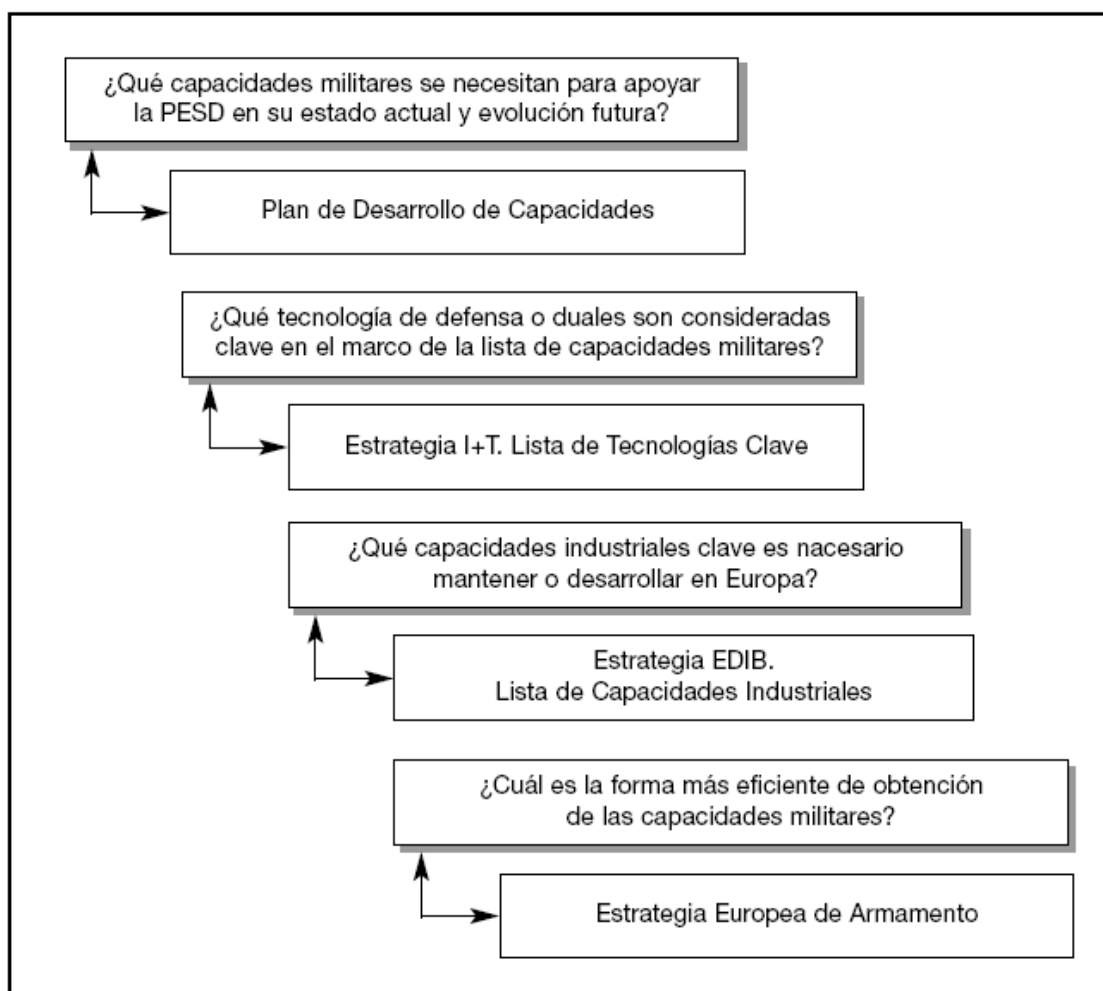
Una de las claves para que la EDA pase a ser un proyecto disímil es que desarrolle su cometido atendiendo a un plan de desarrollo integral de sus atribuciones. Siendo un organismo del Consejo, su objetivo es implementar una política equilibrada en el campo de la defensa a nivel comunitario erigiendo como germen del proyecto el estudio de sus capacidades militares. Podemos decir que la EDA ejerce como un impulsor para los Estados miembro, pues consigue juntar y dotar de sentido al trabajo de estos países además de actuar como vía de comunicaciones con habilidad de reflejar las posturas de los componentes de la UE. Aún así, los principios teóricos de la organización se traducen en un considerable gasto en Defensa, insuficiente para lograr que sus fuerzas terrestres no tengan capacidad para desplegarse fuera de sus correspondientes territorios nacionales.

A continuación, se refleja el concepto funcional de la EDA, donde se observa las preguntas con las que trabaja la Agencia y las respuestas a dichas preguntas, que son las líneas de acción de la Agencia y su metodología matricial de trabajo.

---

<sup>741</sup> *Ibíd.* pp. 20-59.

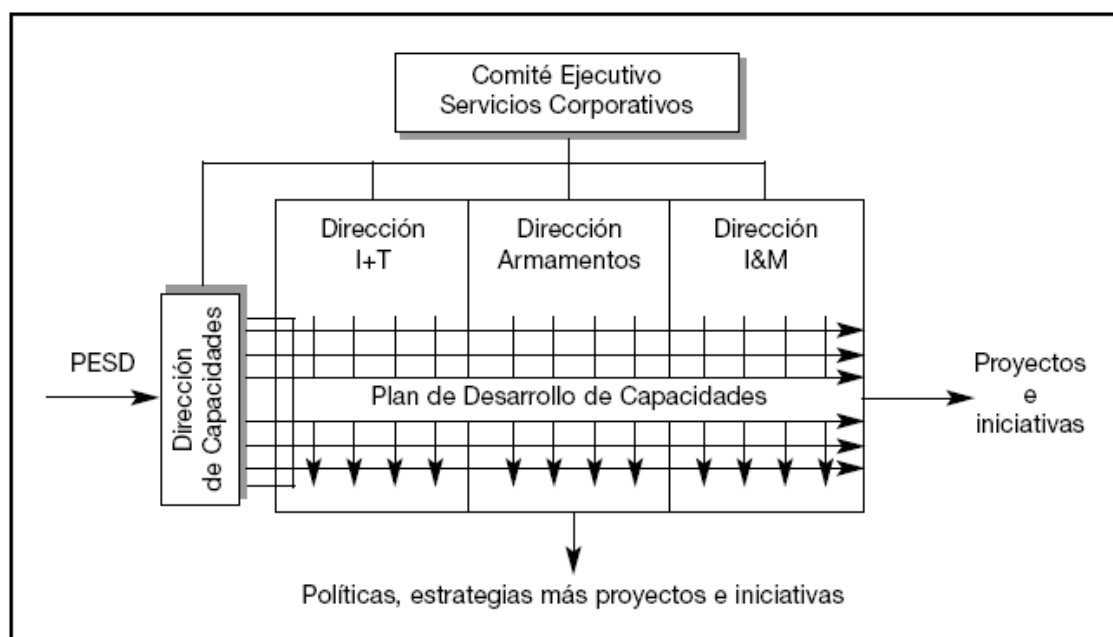
**Figura 21: Concepto funcional de la EDA**



Fuente: Artículo del Ministerio de Defensa, 2012.<sup>742</sup>

<sup>742</sup>GONZALVO, V.: 'La Agencia Europea de Defensa', *Ministerio de Defensa*, 2012. Disponible en: [http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/Agencia\\_Europea\\_Defensa.pdf](http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/Agencia_Europea_Defensa.pdf)

**Figura 22: Metodología matricial de trabajo**



Fuente: GONZALVO, V.: *Ibid.*

La fórmula decisoria de la EDA está compuesta por una Junta Directiva, que incluye a un representante de cada país miembro además de un representante de la Comisión Europea<sup>743</sup>. Este Junta Directiva tiene una cabeza visible para dotarla de más claridad<sup>744</sup>. Se reúnen bianualmente aprovechando la reunión de ministros de Defensa de la Presidencia de turno de la UE. A partir de estas reuniones en Bruselas se llevan a cabo otras reuniones protagonizadas por los Directores Nacionales de Armamento, directores de política de defensa/subsidiarios del planeamiento de los Estados Mayores de Defensa y los Directores Nacionales de Armamento; en total el promedio de reuniones de este carácter alcanza el de una reunión cada mes aproximadamente<sup>745</sup>.

La contratación en los Servicios de la EDA fue en un principio minoritaria, pues los Países miembros enviaron pocas solicitudes para optar a los puestos, progresivamente se ha ido aumentando la plantilla. En el año de nacimiento de la EDA se experimentó el crecimiento

<sup>743</sup>El representante del Comisión no tiene derecho a voto dentro de la Junta Directiva.

<sup>744</sup>La Agencia aprobó en el año 2004 su organigrama, que se modificó tres años más tarde cuando el cargo de Adjunto al Director sufrió una escisión: un Adjunto al Director Ejecutivo dedicado a la estrategia –más enfocado hacia la dimensión exterior de la Agencia y un adjunto al director ejecutivo para operaciones, dedicado a los asuntos internos.

<sup>745</sup>El alto número de concentraciones que se llevan a cabo sirve para realizar un control de la propia Agencia.

más numeroso, y ya en el año 2009 se pactaron más contrataciones. Las premisas de la Agencia defienden un crecimiento de la Agencia en paralelo a su aumento de responsabilidades.

Desde que nació la EDA ésta ha afectado en cierto modo al organigrama de otras organizaciones, produciéndose una alteración en los Ministerios de Defensa y en su plantilla. En estos momentos hay cuatro puntos de contacto más importantes, a mayores de los que nazcan *ad hoc*<sup>746</sup>.

Asimismo, los países miembros de la UE conservan un punto de contacto con la Agencia con personal de las representaciones permanentes de los Países miembros ante la UE. Se trata de un entramado ciertamente importante con obvias ramificaciones e implicaciones en los respectivos Ministerios de Defensa. Por el contrario, la EDA no goza de altos montantes de dinero para su financiación, ya que los Estados miembro se niegan a aumentar el presupuesto. Podemos decir que no está en concordancia el aumento de presupuesto con el aumento de responsabilidades de la misma, lo que repercute directamente en la industria de seguridad y defensa y, por ende, en el nivel de la UE para auto protegerse.

El sistema de financiación se basa en el producto nacional bruto de cada país, por tanto podemos dilucidar que los 5 mayores participantes en el tema económico son Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España, que en total suman un 80% del presupuesto de la Agencia.

### **7.2.3 La Agencia Europea de Defensa: capacidades militares como objetivo**

La EDA se concibió como vía para ayudar a las capacidades militares de la UE, sin que ello afectase a los países miembros, es por esto que debe maniobrar en gestión de crisis y respaldar la PESD en su situación actual y según ésta vaya modificándose. Pero el núcleo duro de la agencia es la identificación de capacidades militares, así como la propuesta de mantenimiento, la adquisición y el análisis de estas mismas capacidades militares para servir a la PESD. Además de este núcleo duro, la EDA también trabaja en la cooperación en asuntos de armamento e investigación de los Estados miembro en defensa evitando la disgregación de las investigaciones cayendo en la falta de autonomía europea en este campo, tan arraigada. Por ello aclaramos aquí las áreas de trabajo de la EDA:

---

<sup>746</sup>Los puntos identificados son los siguientes:

1. Punto de Contacto (PoC) Central. Los asuntos más importantes vinculados con la labor de la EDA se transfieren por medio de este PoC.
2. PoC de capacidades.
3. PoC del área de I+D.
4. PoC en el área de los DNA.

1. Desarrollo de capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis. En particular, mediante la determinación, en asociación con las instancias del Consejo y utilizando el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades (CDM), de las futuras necesidades en cuanto a capacidades de defensa de la UE.
2. Fomento y mejora de la cooperación europea en materia de armamento. En concreto mediante el fomento y la propuesta de nuevos proyectos multilaterales de cooperación y la promoción de unos procedimientos de adquisición y contratación eficientes basados en la definición y difusión de mejores prácticas.
3. Creación de un mercado europeo de equipos para la defensa y fortalecimiento de la EDTIB. En particular mediante el desarrollo de políticas y estrategias adecuadas –en consulta con la Comisión y, si procede, con la industria- que permitan luchar contra la fragmentación existente, fomentar la competitividad y reduzcan la dependencia exterior.
4. Aumento de la eficacia de la I+T europea de defensa. Entre otras iniciativas, se fomenta una I+T conjunta de defensa con unos objetivos mejor establecidos. Igualmente se aborda la colaboración con la Comisión de la UE para trabajar en la complementariedad y sinergia entre programas de investigación de carácter dual que resulten positivos en su aspecto civil, de seguridad y defensa<sup>747</sup>.

Un punto positivo, de cara al futuro y el incremento de capacidades de la Agencia, es la posibilidad de firmar acuerdos tanto con terceros Estados así como organizaciones que sirvan para ayudar a llevar a cabo sus propósitos. Casualmente fue Noruega el primer país cooperante con la EDA, que como sabemos no es Estado Miembro. La EDA colabora actualmente con actores como la Asociación de Industrias Europeas Aeroespaciales y de Defensa (ASD), como otras organizaciones claves para la defensa europea. Asimismo, la EDA trabaja estrechamente

---

<sup>747</sup> De forma más técnica la EDA define sus áreas de trabajo basados fundamentalmente en el Long Term Vision Report (LTV), concretamente en cuatro “strands”, o grandes áreas de trabajo en relación al área capacidades: el Strand A, liderado por el CMUE, está basado en el proceso hacia el HLG 2010 que va desde la oferta de fuerzas y capacidades, a la identificación de carencias en capacidades de forma cuantitativa y cualitativa y a la identificación de los riesgos operativos asociados a esas carencias. El Strand B, acudillado por la EDA, tiene como objetivo identificar las posibles tendencias en las Futuras Características de las Capacidades (Future Capability Characteristics) en el marco de la misiones PESD, así como los cometidos militares asociados a esas misiones<sup>747</sup>. El Strand C, dirigido por la EDA, es una base de datos on line, accesible para los países miembros y en la que, de forma voluntaria, éstos pueden informar de sus planes y programas nacionales. Con la información obtenida a través de esta base de datos, la Agencia presenta oportunidades emergentes de colaboración para dichos planes y programas. El Strand D, capitaneado por el EMUE, es la aportación al CDP en cuanto a los requerimientos en capacidades derivados de casos prácticos en operaciones. Los trabajos de este Strand quedaron finalizados en abril de 2008. La coordinación y validación de los trabajos que se desarrollan en cada Strand es llevada a cabo por el Grupo denominado CDP-T (CDP Team), en el que participa la DIVESPLA del EMACON, que se reúne cada dos meses en la Agencia.

con grupos académicos y *think-tanks* del continente, ergo observamos un crecimiento considerable de la Agencia en diferentes ámbitos. Debemos remarcar también que la Agencia dispone de personalidad jurídica que le permite establecer relaciones con entes públicos o privados, además de la posibilidad de hacerse con bienes muebles o inmuebles.

#### **7.2.4 La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa**

El Tratado de Lisboa ha dotado a la Agencia Europea de Defensa como un instrumento primordial para la obtención de medios y capacidades de defensa de la UE. La Agencia se erige como una herramienta de conjunto y dentro de la línea comunitaria de integración en materia de seguridad, como sostiene Sempere<sup>748</sup>.

El nuevo Tratado acepta la existencia inherente y obligatoriedad de una política de defensa común y la necesidad de ofrecer a la Unión las capacidades civiles y militares de los Estados miembro. El Tratado de Lisboa es conocedor de la carencia de capacidades que tienen los Estados para asumir los objetivos y misiones de esta política común. Por parte de Bruselas esta carencia se pretende modificar ideando objetivos y capacidades militares. Lisboa identifica la Agencia como el instrumento más adecuado para solucionar los problemas presentes, confiriéndole un poder relativo en el campo del desarrollo de las capacidades operativas. En estos momentos ha incrementado sus responsabilidades hasta valorar las necesidades operativas, misión que estaría constreñida al plano correspondiente al Estado Mayor de la UE, cuya razón se explica en la dificultad técnica necesaria para alcanzar una capacidad. A la Agencia se le asigna asimismo una función protagonista en la aplicación de medidas para reforzar la base industrial y tecnológica del sector.

Otra de las novedades que se ha elevado tras Lisboa es la asignación de un papel clave en la definición de la política europea de capacidades y armamento, algo que venía haciendo sin cobertura formal dentro del Plan de Acción Europeo de Capacidades. Además, la Agencia se convierte en un órgano asesor del Consejo a la hora de evaluar los progresos de las capacidades.

Según lo previamente recogido, la Agencia tiene un papel relevante en las cuestiones relacionadas con la cooperación estructurada permanente, una modalidad de cooperación

---

<sup>748</sup>SEMPERE, C.: 'La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa', *Instituto Elcano* (ARI), 2008.

Disponible en:

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari33-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-2008).

donde pueden y podrán tomar parte los Estados miembro que aspiren a integrar sus capacidades de defensa. Es importante destacar que el Tratado fue algo positivo pero no suficiente para solucionar los problemas de capacidades de defensa de la Unión, ya que solamente sirve para establecer un marco de actuación. Aún queda el problema de equilibrar las inversiones en recursos en el ámbito de defensa, pues hay naciones que mostrarán un interés y preferencia mayores al mantener objetivos de política exterior más ambiciosos.

La Agencia, dentro de la cooperación estructurada permanente, podrá armonizar los requisitos de los equipos que precisan las necesidades militares de la cooperación, agrupando recursos en ciertas áreas, buscando especializaciones nacionales en la que existiría una mayor interdependencia y donde no todos los países tendrán capacidades en todas las áreas. Integrando a su vez la formación y la logística para obtener economías de escala y de tamaño similares a las que puede disfrutar EE.UU

En definitiva, podemos decir que este Tratado da a la Agencia Europea de Defensa más responsabilidades y capacidades de actuación. A pesar de los problemas de base que arrastra la UE, este proyecto que comenzó en 2004 sigue la línea correcta de actuación y trabaja para lograr una Europa más defensiva y eficiente.

#### **7.2.5 Situación de los países miembros: compromiso en defensa vs situación económica**

Europa se encuentra en un momento crítico, bien por las continuas responsabilidades que tiene que asumir en la crisis bien por el complicado vecindario que afronta, sumado al sistema internacional, cada vez lleno de amenazas y riesgos impredecibles y globales. Dada esta situación, los países miembros defienden diferentes posturas a la hora de trabajar con la Agencia Europea de Defensa, aunque bien es cierto que la línea que siguen es la de optimizar los recursos de defensa para crear una Europa más defensiva y resiliente. Por ello, es más que importante crear una industria unida y fuerte.

A nivel de presupuesto defensivo, en el seno de la propia OTAN solo 5 de los 28 aliados ha cumplido con el presupuesto pactado del 2% del PIB. Dentro de la UE observamos que la situación de defensa es totalmente fragmentada en cuanto a mercado se refiere. En el campo armamentístico los países han desarrollado sus propios mercados nacionales lo que dio lugar a una duplicación de áreas con su consecuente gasto de dinero, que a nivel comunitario se traduce en duplicidad de funciones y presupuestos poco eficientes.



La idea que extractamos de los presupuestos de defensa de los Estados miembro más importantes es que hay una línea que los países fuertes desean seguir, y es fortalecer la capacidad defensiva europea. Jugar más con la optimización de recursos y la eficiencia. Hay muchos problemas en el camino, la mayoría desde los Gobiernos de los Estados miembro, además de los inherentes a Bruselas, pero la línea elegida es correcta. No debemos olvidar que los últimos países que se han unido a la UE tienen una diferencia de pensamiento fuerte, pues temen crear una alianza defensiva europea consolidada, por varias razones, una de ellas es que Rusia nos observe como una amenaza añadida a la OTAN y otra es que debido a las bajas capacidades de las que disponemos, llegado el momento, debamos pedir apoyo a EE.UU.

La Agencia Europea de Defensa ha sido creada para “asegurar que los presupuestos de defensa se gastan de manera eficiente”<sup>749</sup>. Este aspecto se vuelve crucial dada la coyuntura económica que sufre la UE, en la todos los presupuestos de defensa han decrecido, y en España hasta llegar a un 30% en el que llega a cubrir sueldos y pensiones<sup>750</sup>. Dado este escenario, es preciso recordar que si la situación económica se presenta compleja, el panorama internacional no es mucho más alentador. Somos partícipes de un escenario más que complejo, cada vez más multipolar. Nuestra cercana orilla del Mediterráneo, la zona del Magreb es, sin duda, un complejo entramado que no ha hecho más que empezar a afectarnos. Desde la UE se reconoce dicha inestabilidad, pero a pesar de las múltiples medidas que planteadas en el presente y futuro, se obvia la difícil aplicación de las mismas y la tan inestable situación interna de cada país, más aún todos ellos vistos en conjunto. Es por ello que la importancia de la EDA se hace patente, pues se sigue la línea de racionalizar el gasto militar y seguir una idea defensiva. Igualmente la EDA persigue garantizar la obtención de las capacidades militares necesarias de los países miembros, estableciendo bases para la obtención de desarrollo de capacidades militares (pero también industriales, de cooperación, de mercado en materia armamentística, etc.)

Si hacemos balance desde el año de la creación de la EDA revelamos que los objetivos no ha sido los esperados, en parte por la limitación del mismo, debido al siempre problemático consenso entre países en asuntos de tal importancia como la aplicación de la cooperación estructurada permanente, la geometría variable en proyectos del sector defensa y la posibilidad

---

<sup>749</sup>Declaración contenida en el Acta de la Reunión del Comité Director de la Agencia el 23 de mayo de 2005.

<sup>750</sup>Entrevista al Catedrático Don Antonio Marquina Barrio, enero de 2013.

de financiación adecuada de programas de armamento y material, sobre todo en el medio y largo plazo.

En el aspecto de financiación, se ha establecido un sistema más rápido que, sobre el papel, dota de capacidad de desarrollo de iniciativas en un horizonte temporal que supera al año natural, lo que antes implicaba un problema operativo para el funcionamiento de la Agencia, y que a día de hoy sirve para impulsar y promover la actividad general de la institución en el ámbito de sus competencias.

La Agencia es conocedora de las dificultades que afronta, una de ellas la fragmentación del mercado, pues los Estados miembro en muchos casos seguirán intentado operar al margen del mercado único. Se debe alcanzar un nivel más alto de compromiso y eficiencia por parte de los Gobiernos nacionales, y más apoyo de Bruselas –además de incentivos- para lograr un mercado más unificado y optimizado.

Dentro del enrevesado mundo de la seguridad y defensa europea nos encontramos con otro problema, que es que la verdadera existencia de un Política Común de Seguridad y Defensa, esto es que difícil que el proceso de construcción de una identidad europea de defensa progrese en un marco político en el que los Gobiernos de los diferentes países llevan a cabo movimientos a corto plazo en lo que a presupuesto militar se refiere. Aún se debe trabajar mucho en la PESD para lograr más peso y compromiso, solo si ella se fortalece, la EDA se fortalecerá también. La UE precisa focalizar mejor sus planes de acción, estrechar los vínculos, cooperar más profundamente y deslindarse de la UE normativa para pasar a una UE que actúa –a tiempo- y que desea ser el actor global que, de momento, no demuestra ser.

### **7.3 Eurojust y la Red Judicial Europea: herramientas clave para la justicia contra el terrorismo y la delincuencia organizada**

La creación de Eurojust viene a cubrir una carencia importante en la UE en lo referente a cooperación y acción judicial. Ante dicha necesidad, se crea en 2002 <sup>751</sup> la organización, con el objetivo de reforzar la lucha contra formas graves de delincuencia basándose en la cooperación judicial entre Estados miembro. El planteamiento de la organización partía de un

---

<sup>751</sup>Decisión del Consejo 2002/187/JAI, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia.

restringido campo de acción limitado a la coordinación de investigaciones y actuaciones judiciales entre Estados miembro, que posteriormente se ha ido ampliando paulatinamente<sup>752</sup>.

Los objetivos<sup>753</sup> de la organización persiguen fomentar y mejorar la coordinación, entre las autoridades competentes de los Estados miembro, en particular facilitando la ejecución de la asistencia judicial internacional y de las solicitudes de extradición; y, por último, apoyar en general a las autoridades competentes de los Estados miembro para dar mayor eficacia a sus investigaciones y actuaciones.

Por su parte, los miembros nacionales se deberán acoger al Derecho nacional de su Estado miembro de origen, y será este mismo el que dictamine la prolongación del mandato de sus miembros nacionales. En lo referente a los datos, todas las informaciones que se traspasen a través de Eurojust se harán mediante el miembro nacional. Un aspecto interesante es que cada Estado miembro se encargará de diseñar la naturaleza y la posibilidad de las competencias judiciales que permita a su miembro nacional en su Estado miembro.

Uno de los aspectos que hace de Eurojust una herramienta útil es la compilación de información básica<sup>754</sup>, además de datos de gran utilidad para la lucha contra el crimen, como cuentas bancarias e información sobre pertenencia a una organización delictiva<sup>755</sup>. Debemos

---

<sup>752</sup>La organización se define como un órgano de la Unión con personalidad jurídica propia, y a cargo del presupuesto general de la UE, a excepción de los salarios y pagos de los miembros nacionales y sus ayudantes, cuyos gastos sufragarán los Estados miembros de origen, por lo que podremos ver la evolución de Eurojust en el aspecto económico, afectada por la crisis financiera internacional y decreciendo, en consecuencia, sus capacidades.

<sup>753</sup>Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia (2002/187/JAI).

<sup>754</sup>Los datos permitidos según la Decisión del Consejo 002/187/JAI del 28 de febrero de 2002, por la que se crea.

<sup>755</sup>Eurojust sólo podrá tratar los datos personales enumerados a continuación que correspondan a personas que, en virtud del Derecho nacional de los Estados miembros de que se trate, sean objeto de investigación o de actuaciones penales por uno o más tipos de delincuencia o de infracciones como delincuencia informática, fraude y corrupción, blanqueo de los productos del delito, delitos contra el medio ambiente, participación de una organización delictiva según la Acción común 8/733/JAI del Consejo, de 21 de diciembre de 1998 así como otras infracciones cometidas en conexión con los tipos de delincuencia y las infracciones antes citadas. (Art. 4 de la Decisión del Consejo 2002/187/JAI de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia.

- a) apellidos, apellidos de soltera, nombres y alias o apodos;
- b) fecha y lugar de nacimiento;
- c) nacionalidad;
- d) sexo;
- e) lugar de residencia, profesión y paradero de la persona de que se trate;
- f) número de la seguridad social, permisos de conducción, documentos de identidad y datos sobre el pasaporte;
- g) información sobre personas jurídicas, cuando incluya información sobre personas identificadas o identificables que sean objeto de una investigación o un procedimiento;
- h) cuentas bancarias y cuentas en otros tipos de entidades financieras;
- i) descripción y naturaleza de los hechos, fecha de su comisión, calificación penal de los mismos y estado de las investigaciones;

puntualizar que Eurojust no obliga a los Estados miembro a poner en su disposición dichos datos, sino que simplemente es catalizador del proceso judicial, acción que menoscaba el compromiso de los Estados miembro a Eurojust, que muestran recelo a determinados datos, máxime aquellos que guardan relación con el terrorismo o el crimen internacional. Los datos solo podrán conservarse el tiempo estipulado para lograr los objetivos deseados y es competencia de cada Estado miembro asegurar la protección de los datos personales.

Para lograr un control superior, se crea una Autoridad Común de Control independiente que vigila de forma colegiada las acciones de Europol para certificar que el tratamiento de datos personales no viole la Decisión del Consejo 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust. Dicha Autoridad Común de Control se reúne una vez cada seis meses y cuenta con tres miembros permanentes y por jueces *ad hoc*. Dicha Autoridad Común de Control se define por tener un carácter independiente, lo que sí asegura la verificación del proceso para cerciorar el buen uso de los datos personales empleados en todos los procesos relativos a la justicia transnacional. Asimismo, Eurojust puede intercambiar información para llevar a cabo sus funciones para así aumentar su rango de acción progresivamente y establecerse como punto importante en la justicia comunitaria.

Para asegurar el control del organismo, el presidente del Colegio, órgano responsable de la organización y funcionamiento de Eurojust, debe rendir al Consejo un informe con las cuentas de las actividades y de la gestión de Eurojust cada año, informe que incluye la actividad presupuestaria. En lo referente a la organización, la composición del organismo se vale de un miembro nacional reconocido por cada Estado miembro, en relación a su sistema jurídico y con el carácter de fiscal, juez o bien funcionario de policía con responsabilidades parejas. Cada miembro de cada Estado miembro puede contar además con un ayudante.

### **7.3.1. Evolución de Eurojust y la lucha contra el terrorismo**

Podemos afirmar que, a día de hoy, Eurojust es un organismo que, año tras año, ha aumentado su operatividad y ha incrementado su cooperación y contacto con los Estados miembro. A lo largo de estas líneas se observa como año el fenómeno terrorista va cambiando, y cambiando también las acciones de la organización al respecto. Se analiza asimismo de qué

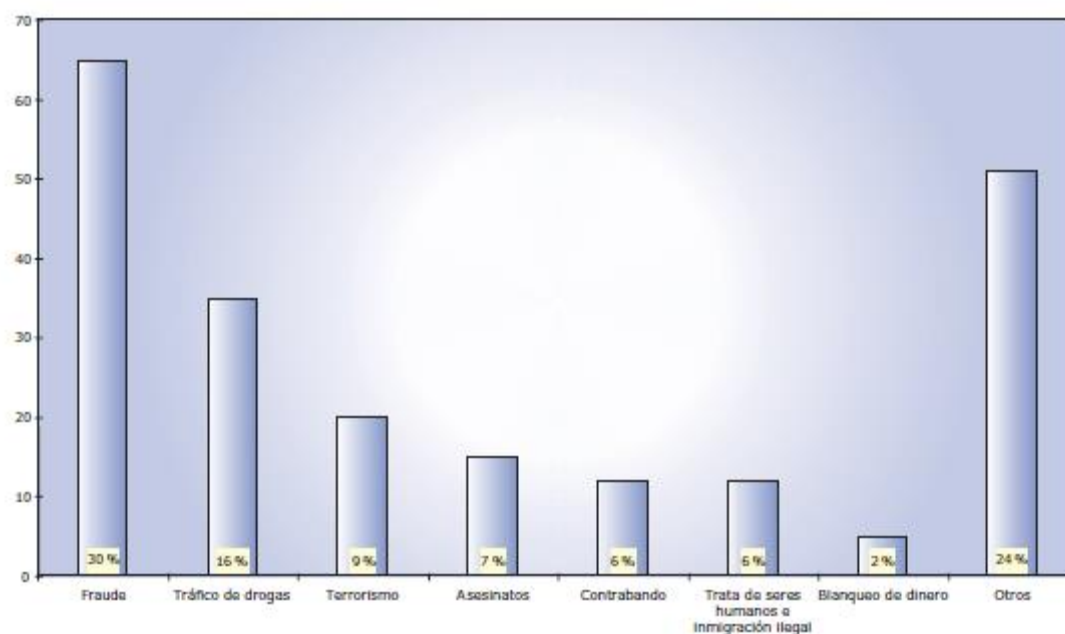
---

j) hechos que indiquen una extensión internacional del asunto;  
k) información sobre supuesta pertenencia a una organización delictiva.

manera Eurojust se conforma como herramienta de unión, pero que no tiene la potestad suficiente para obligar y dictaminar transferencia de información.

La organización publica un informe de actividad anual donde perfila las actuaciones y el devenir que ha llevado en los diferentes campos en los que actúa. El primer informe en ver la luz data del año 2002, en la gráfica recogida a continuación observamos la carga de delitos que Eurojust ha manejado en dicho año. Las categorías que se recogen, así como el porcentaje de las mismas van variando con el paso de los años, donde repararemos en los delitos por terrorismo.

**Figura 24: Calificación de delitos en Eurojust en 2002**



Fuente: Eurojust, *Informe Anual 2002*, p. 11.

Tomando como inicio el año 2002 se observa que el porcentaje más alto en el año 2002 es el de fraude<sup>756</sup> con un 30% del total de casos, seguido de “otros delitos” con un 24%; el siguiente es tráfico de drogas con un 16% hasta que llegamos al terrorismo con un 9% de delitos remitidos a Eurojust, lo que es un porcentaje considerablemente alto si lo relacionamos con el 6% de contrabando, 7% de asesinatos y 6% de trata de seres humanos e inmigración ilegal. Por último el blanqueo de dinero supone un 2% del total. El porcentaje relativo a “otros” asciende

<sup>756</sup>Con ‘fraude’ nos referimos a fraude transfronterizo, y a las diferentes definiciones de fraude presentes en las jurisdicciones de los Estados miembro de la UE. Por ello, se engloba el fraude fiscal, formas graves de fraude, fraude por Internet, fraude de pagos por adelantados, apropiación indebida de activos de una sociedad, delitos contra intereses bancarios y financieros de la Comunidad y Fraude del IVA.

hasta un 24%, por lo que certificamos que Eurojust necesita la creación de Comités específicos para atajar los problemas actuales así como la posibilidad de diseñar Comités *ad hoc* para los nuevos tipos de delitos que afecten a la UE.

El Informe Anual de 2002 señala que el terrorismo es un objetivo prioritario para Eurojust, a pesar de que los casos de terrorismo que desarrollaba en ese momento eran inferiores al número de delitos graves. La dificultad que entraña la resolución de delitos de terrorismo, se deduce del informe, surge de la necesidad de una buena red de información y de apoyo, junto con una mayor colaboración de Eurojust, hecho que aparece reflejado como prioridad para la organización en los años siguientes. Desde el plano exterior, la organización tiene fundamento jurídico para establecer relaciones oficiales para comenzar procesos de cooperación con terceros países, que posteriormente veremos se encaminarán en la lucha contra la financiación del terrorismo.

El informe anual 2002 presta especial atención a determinados temas que desarrolla más pormenorizadamente en sus páginas, pero en ningún caso aparece la financiación de bioterrorismo o ciberterrorismo, algo totalmente ajeno a la UE en aquellos momentos. Por el contrario, sí recogen delitos de pornografía infantil en Internet, trata de seres humanos, blanqueo de dinero a manos de la mafia rusa, fraude contra los intereses financieros de la Comunidad, tráfico de drogas, asesinato y blanqueo de dinero, tráfico de drogas, trata de seres humanos y prostitución y contrabando organizado de alcohol.

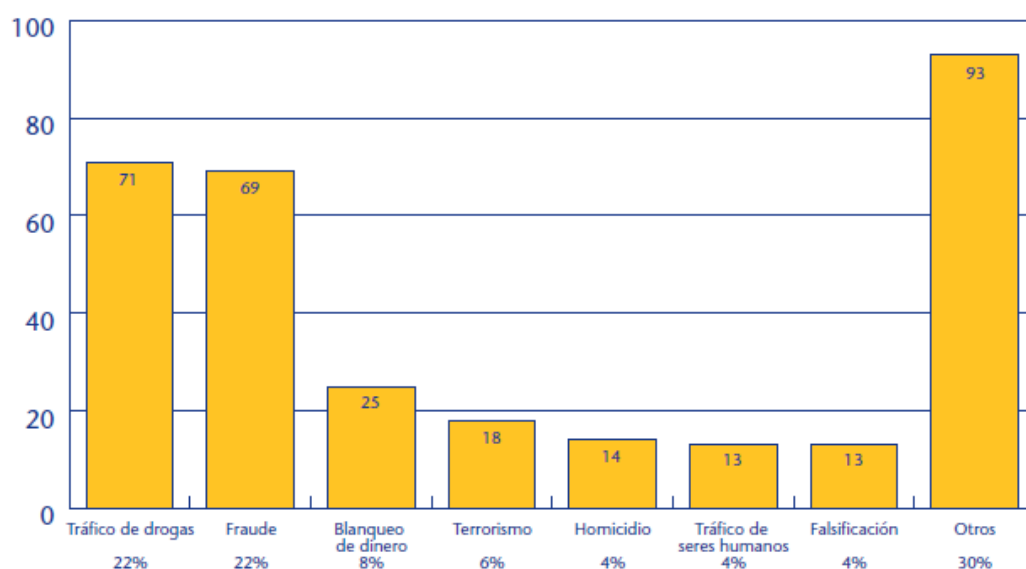
Ya en el informe anual de 2003 el fenómeno terrorista va tomando importancia, y en él se destaca la reunión sobre terrorismo fundamentalista y financiación del terrorismo, como toma de contacto, concienciación y planteamiento de este complejo problema. A lo largo del Informe de 2003 se recogen asimismo reuniones que, de una u otra forma, abordaron el fenómeno del terrorismo, la más importante en noviembre de dicho año, a la que asistieron fiscales procedentes de cinco países. Vemos, por tanto, que la cooperación por aquel entonces era aún de bajo nivel y la capacidad de concentración y compromiso para los Estados miembro ha ido incrementando con el paso de los años.

Como aspecto positivo, se señala el progreso en materia de intercambio de información sobre las investigaciones así como el *modus operandi* de dichos grupos terroristas, además de compartir la información en los procesos de asistencia judicial de los Estados miembro participantes.

El gráfico siguiente hace referencia a los tipos de delitos que son remitidos a Eurojust en 2003. Observamos que el tráfico de drogas y el fraude con la categoría más alta, por lo que se ha llegado a doblar respecto a los casos remitidos a Eurojust en el año anterior. Este alto porcentaje relativo a fraude se explica, en parte, a que engloba el fraude fiscal, malversación, fraude en inversiones financieras, fraude en seguros y formas graves de fraude, pero excluye el fraude del IVA y contra intereses financieros de la UE -a diferencia de 2002-.

Ya si pasamos a terrorismo, con un 6% de delitos remitidos, distinguimos un decrecimiento de casos respecto al año anterior, cuando se registró un 9%. Esta bajada se excusa debido a la dificultad intrínseca de los propios casos de terrorismo y a la escasa intercomunicación entre Estados miembro y Eurojust. El informe admite que son necesarias reuniones periódicas para mejorar la coordinación en materia terrorista. En referencia a los demás delitos, en 2003 se observa un aumento respecto al año anterior en los caso de tráfico de seres humanos y blanqueo de dinero.

**Figura 25: Tipos de delitos remitidos a Eurojust en el año 2003**



Fuente: Eurojust, *Informe Anual 2003*, p. 33.

El siguiente documento, el Informe anual de 2004, en líneas generales, se muestra la importancia creciente que toma el terrorismo en Eurojust. En el año en cuestión se celebraron varias reuniones relevantes sobre terrorismo, y se siguió prestando atención a aspectos como el tráfico de seres humanos, tráfico transfronterizo de drogas y relaciones con los magistrados de enlace. También a finales del año 2004 estaba en vigor en los 25 Países miembros de

entonces la Decisión relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación judicial y policial en la lucha contra el terrorismo<sup>757</sup> y no se aplicaba la Decisión Marco del 13 de junio de 2002, relativa a la lucha contra el terrorismo.

Es en este año cuando nace la función del coordinador antiterrorista de la UE. El Consejo Europeo nombra por aquel entonces a Gijs de Vries. En palabras textuales de este informe “la lucha antiterrorista tiene una prioridad alta”<sup>758</sup> y la figura del coordinador supone la creación de un interlocutor entre las autoridades nacionales y los órganos relacionados con el terrorismo así como nexo de alto nivel con terceros países. En el mismo año de su nombramiento, Gijs de Vries realizó varias reuniones estratégicas con Eurojust, colaborando activamente con la organización, aunque sin remarcables acciones. Por su parte, Eurojust se comprometió conjuntamente en la lucha contra el terrorismo. Como observamos, la relación entre Coordinador antiterrorista y Eurojust se rige por acciones de no obligatoriedad, y no es de forzoso cumplimiento la comunicación exhaustiva y gradual de los avances e intercambios de información en materia terrorista. Sí, en cambio, la figura del Coordinador debe rendir cuentas al Consejo, pero no así a Eurojust. Esta ausencia de obligación menoscaba la efectividad y la optimización de ambos recursos, por lo que tanto Eurojust como el Coordinador antiterrorista deben, de cara al futuro, estandarizar estos lazos de cooperación de una forma legal y normativizada.

Si entramos en datos, observamos que durante el transcurso de 2004 se produjo un incremento de un 1% en los casos de terrorismo recibidos por Eurojust respecto al año anterior; dicho incremento implica una cooperación creciente entre gobiernos nacionales y organización. En cambio, los delitos por fraude y tráfico de drogas bajan un 2% respecto a 2003. En el siguiente gráfico vemos los porcentajes de delitos recibidos por Eurojust.

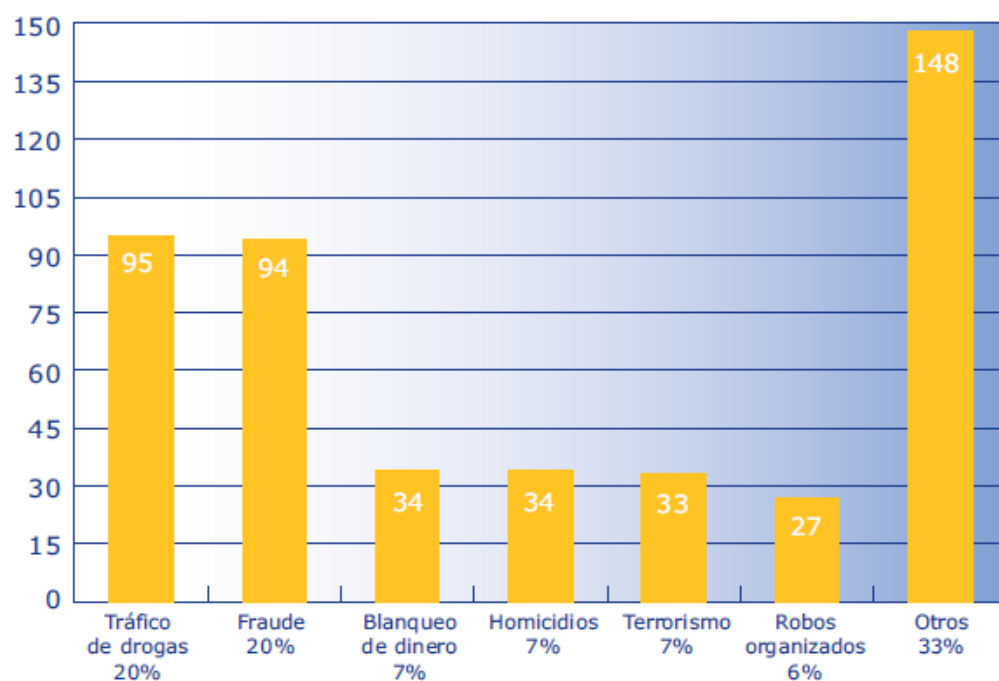
---

<sup>757</sup>Decisión 2003/48/JAI del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial.

<sup>758</sup>Eurojust, *Informe anual 2004*, p. 18.



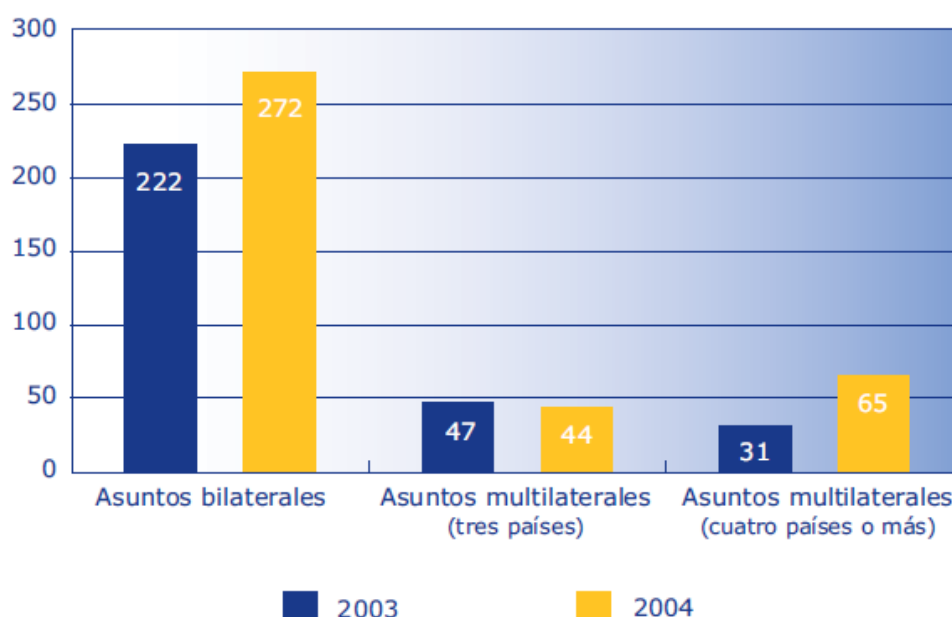
**Figura 26: Delitos recibidos por Eurojust**



Fuente: Eurojust, *Informe anual 2004*, p. 44.

Otro de los aspectos salientables de la evolución operativa de Eurojust es el volumen de asuntos abordados a nivel bilateral y multilateral, si observamos el cuadro inferior diferenciamos que el cómputo general de casos multilaterales ha registrado un sustancial crecimiento, así como los asuntos bilaterales, que viene a indicar la cooperación continua entre países, uno de los objetivos de la UE en este ámbito:

**Figura 27: Asuntos bilaterales y multilaterales tratados por Eurojust**



Fuente: Eurojust, *Informe anual 2004*, p. 43.

Además de la figura del Coordinador Antiterrorista, uno de los hechos más relevantes del 2004 pasa por la creación de un Equipo Antiterrorista a finales de dicho año. Este Equipo vino a suplir la demanda constante de conocimientos especializados en materia antiterrorista, y que hicieron saltar todas las alarmas después de los atentados del 11 de marzo de 2004.

Las funciones del Equipo antiterrorista se basaban en arreglar y llevar a cabo reuniones de coordinación antiterrorista, auspiciar y animar el traspaso de información por medio de relaciones estrechas con los corresponsales nombrados para la lucha contra el terrorismo, así como diseñar una base de datos general de documentos jurídicos en la materia. Conjuntamente, se pactaron cinco amplios objetivos<sup>759</sup>:

- desarrollar cooperación judicial: convocar y preparar todas las reuniones estratégicas en materia terrorista, soportar reuniones de coordinación operativa en lo relacionado a terrorismo;
- impulsar la colaboración entre homólogos destinados al fenómeno terrorista y su lucha: desarrollar contactos habituales con los corresponsales nacionales en materia terrorista, magistrados, jueces y fiscales especializados en terrorismo o

<sup>759</sup>Eurojust, *Informe anual 2004*, p. 24 y 25.

- facultados de casos importantes de terrorismo, Europol, el coordinador antiterrorista de la UE, los servicios de inteligencia y otros organismos interesados;
- creación de una base de datos jurídica: desarrollar un panorama actualizado de documentos y herramientas disponibles de ámbito nacional, europeo e internacional dedicados a la lucha antiterrorista;
  - creación de una base de datos judicial sobre terrorismo: emprender un estudio de viabilidad sobre la base de datos recabados durante las reuniones de coordinación celebradas en Eurojust y recibidos de los corresponsales nacionales para los asuntos de terrorismo;
  - investigación de la financiación del terrorismo: comprobar los datos relativos a la utilización práctica y valor añadido de las herramientas de la UE y la ONU disponibles en esta materia.

Los objetivos del Equipo antiterrorista se basan, de nuevo, en la cooperación, el traspaso de información, el contacto entre figuras, organismos u autoridades relacionadas con el terrorismo, pero siempre bajo el paraguas de las buenas relaciones, la voluntad y el ánimo cooperador de Estados miembro y demás actores relacionados, aspecto que no vincula de forma real y mesurada los objetivos a corto y medio plazo.

Los lazos de trabajo en Eurojust y Europol se van haciendo cada vez más fuertes, prueba de ello fue la reunión estratégica sobre terrorismo que tuvo lugar en junio de 2004, entre el corresponsal austríaco para materia antiterrorista, expertos antiterroristas de Europol y los responsables del archivo de análisis sobre terrorismo islamista de la organización Europol. Después de las medidas tomadas tras la reunión, los resultados fueron favorables y se descubrieron acciones afines a la formación de posibles terroristas así como la financiación para acciones terroristas. A raíz de esta fructífera cooperación, recogida en el Informe Anual de 2004, Eurojust asienta una futura línea de trabajo ya diseñada: cooperación intergubernamental y entre organizaciones comunitarias.

A lo largo de este año se sucedieron varias reuniones de carácter estratégico en materia antiterrorista, que se basaban en la cooperación y coordinación. Uno de los aspectos recogidos más importantes fue la elaboración de un grupo de principios aplicables al traspaso de información a miembros nacionales de Eurojust desde los corresponsales de cada Estado

miembro delegados en materia terrorista, así como las autoridades estipuladas. Las pautas estipuladas para ello sirvieron como marco de diálogo nacional<sup>760</sup>.

El año 2004 se erigió como punto de inflexión pues nos encontramos en un contexto posterior a los atentados de Madrid, pero anterior a los de Londres, a raíz de los cuales nacería la Estrategia de Lucha contra el terrorismo de la UE de 2005. Por su parte, el 2004 destaca por ver nacer el grupo antiterrorista, la creación del coordinador antiterrorista y un planteamiento futuro versado en la cooperación.

El año 2005 marcó un hito en materia antiterrorista a nivel comunitario, tanto organizaciones como Estados miembro vieron acelerar sus políticas antiterroristas y reforzar sus vínculos cooperativos con otros actores. El Informe de 2005 nos da una perspectiva más amplia de lo que la lucha contra el terrorismo significa para Eurojust y para la UE en general. A causa de esta aceleración motivada por los atentados de Londres, a lo largo del año tuvieron lugar reuniones estratégicas periódicas en materia antiterrorista, y se abordaron también aspectos como la trata de seres humanos, el crimen organizado, tráfico de drogas, fraude, blanqueo de capitales e incautación de bienes, entre las más relevantes. La diferencia respecto a otros años radica en la fundación de relaciones más estrechas de cooperación con especialistas antiterroristas de países no miembros de la UE, que se tradujo en la celebración de una reunión de carácter multinacional auspiciada por Eurojust, cuyos frutos produjeron la información suficiente para dismantelar una trama terrorista.

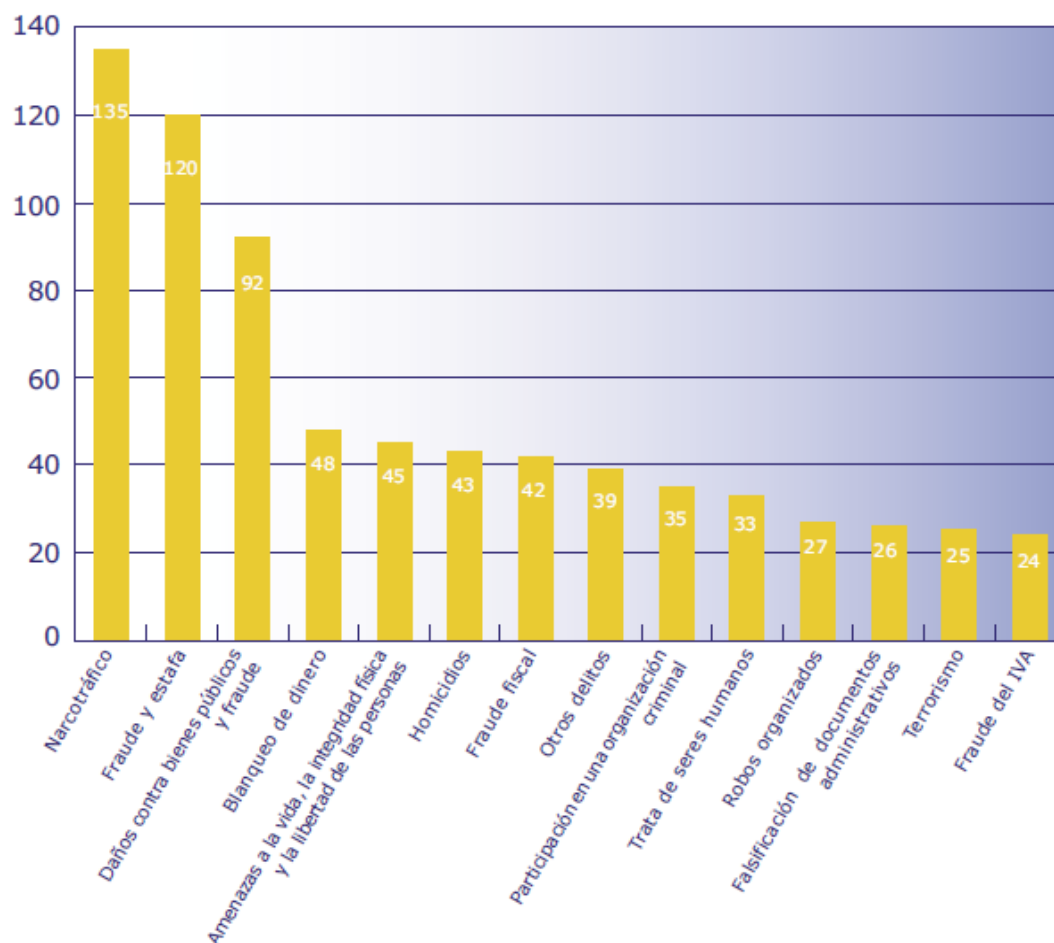
En el siguiente gráfico vemos el número de delitos remitidos a Eurojust, en el penúltimo puesto tenemos el terrorismo, que ocupa un decimotercer puesto en una lista de catorce categorías, por detrás de las más numerosas: narcotráfico, fraude y estafa y daños contra bienes públicos. Se debe destacar que el porcentaje de casos de terrorismo descendió de un 7% a un 5% entre 2005 y el año anterior. Pero sí se incrementaron las reuniones a nivel multilateral en coordinación de terrorismo islamista<sup>761</sup>.

---

<sup>760</sup>Eurojust, *Informe anual 2004*, p. 90.

<sup>761</sup>Eurojust, *Informe anual 2005*, p. 36.

**Figura 28: Delitos remitidos a Eurojust**



Fuente: Eurojust, *Informe anual 2005*, p. 32.

Por su parte, el Equipo Antiterrorista -ya iniciado en 2004- renovó sus competencias, consolidando algunas de ellas, a continuación las enumeramos:

- creación dentro de Eurojust de un centro de conocimientos prácticas en el campo del antiterrorismo;
- gestión de la celebración y preparación de reuniones de coordinación antiterrorista;
- fomento del intercambio de información relativa a terrorismo por medio de contactos habituales entre corresponsales nacionales responsables de la lucha contra el terrorismo;
- diseño y conservación de una base de datos general de documentación jurídica en el campo del terrorismo;
- optimización de vías para la recopilación y tramitación de información relacionada con el terrorismo, tanto de recursos abiertos - fuentes abiertas- como cerradas.

En todo momento se manifiestan vías no auspiciadas por la obligatoriedad, sino por la voluntariedad y buena acogida, aspecto que seguiremos viendo en años posteriores y que seguirá deteriorando los resultados y eficacia del Equipo Antiterrorista, al carecer de fuerza suficiente para adoptar medidas vinculantes y efectivas a corto plazo.

El año 2005 obligó a realizar reuniones del Equipo Antiterrorista una vez por semana y se siguieron los objetivos pactados el año anterior que, recordemos abordaban: cooperación judicial, fomento de relaciones entre homólogos especialistas, viabilidad y mantenimiento de una base datos jurídica y financiación del terrorismo. Dos importantes reuniones estratégicas tuvieron lugar auspiciadas por el Equipo Antiterrorista, la primera de ellas pretendía proveer de información para desarrollar avances y cooperación en materia antiterrorista de carácter islamista, de esta forma, contó con la presencia de representantes de Canadá, EE.UU, Francia, Alemania Italia, Bélgica, Países Bajos, España y Reino Unido. La segunda reunión perseguía reforzar la conexión con los corresponsales de los, por aquel entonces, 25 Estados miembro además de asegurar el desempeño de la Decisión del Consejo de 19 de diciembre de 2002 sobre intercambio de información terrorista.

La realidad demuestra que aunque las intenciones y estructuras de Eurojust son buenas, los Estados miembro, salvo contadas excepciones, realizan un escaso o nulo intercambio de información con Eurojust, pues consideran más fiables sus propias redes de información o el empleo de negociaciones o tratativas a nivel bilateral más que la posibilidad que Eurojust brindaba a los Estados miembro.

Un hito en la lucha contra el terrorismo fue la Decisión del Consejo relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo, de 2005<sup>762</sup>. En base a esta Decisión, se mejora con creces, cualitativa y cuantitativamente los intercambios de información. De esta manera, se revoca la anterior Decisión relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo<sup>763</sup>, el resultado es un avance en traspaso de información y un ampliación en las fases del procedimiento criminal, sentencias y personas, grupos y entidades investigadas, condenadas o imputadas por delitos terroristas.

---

<sup>762</sup>Decisión 2005/671/JAI del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo.

<sup>763</sup>Decisión 2003/48/JAI del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo.

El balance de 2005 está plagado de buenas acciones e intenciones para la lucha contra el terrorismo, se fomentan las prácticas de cooperación y traspaso de información, tanto con terceros países como con Estados miembro. El avance de la Decisión de 2005 sobre intercambio de información es un paso hacia adelante, pero la realidad expone que, como hicimos referencia anteriormente, los resultados son menos optimistas de lo esperado. En el año 2005 Eurojust tenía aún mucho camino por recorrer y mucha credibilidad por conseguir de cara al escenario internacional.

Pasamos a continuación al año 2006, en este año se produjeron dos hechos que siguieron avivando la importancia de la lucha contra el terrorismo. El primero fue las detenciones de presuntos terroristas el verano de dicho año en Alemania y Reino Unido y el segundo fue el atentado de una bomba alojada en una furgoneta en el aeropuerto Barajas de Madrid.

En 2006 debemos señalar también la entrada en vigor de la Decisión del Consejo del 20 de septiembre de 2005, relativa al intercambio de información y cooperación sobre delitos de terrorismo. La realidad es bien distinta, y pese a la aplicación de esta Decisión un número muy bajo a fecha de 2006 había facilitado el intercambio de información así como cooperación en materia terrorista.

En el siguiente gráfico, vemos los equipos de trabajo de Eurojust. En la parte de la derecha observamos el grupo específico de terrorismo, que irá tomando importancia y asumiendo más funciones con el paso de los años y recibirá un número creciente de casos relacionados con el fenómeno terrorista. Dicho gráfico pone de manifiesto la importancia de la especificidad en la división del trabajo, dedicando un equipo concreto al terrorismo así como a fraude, orden de detención europea y OLAF.

**Figura 29: Equipos de Eurojust**

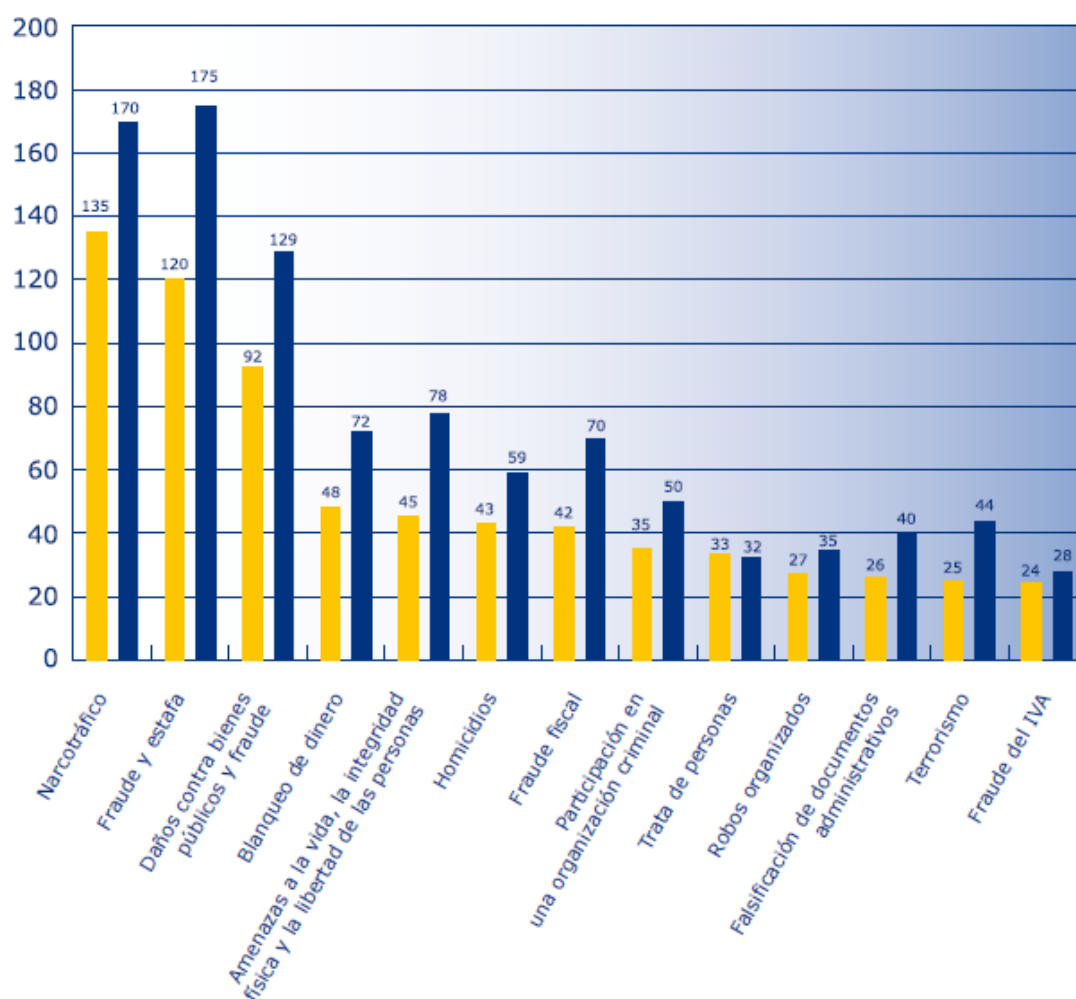


Fuente: Eurojust, *Informe anual 2006*, p. 11.

Como señalamos, el número de delitos de terrorismo incrementó de 2005 a 2006 considerablemente, pese a la reticencia de los Estados miembro a compartir información a este respecto, empujando a la UE a decrecer la optimización de sus herramientas.



**Figura 30: Relación de las remisiones de delitos entre los años 2005 y 2006**



Fuente: Eurojust, *Informe anual 2006*, p. 11.

El Equipo Antiterrorista, en funcionamiento desde 2004, ha ido modificando sus objetivos, y una vez iniciados los procesos de cooperación, intercambio de información y creación de una base de datos jurídica la organización entronca estos objetivos con otros más específicos, pero dentro de la misma línea de cooperación y sinergia entre Eurojust, Estados miembro y terceros países:

- Cooperación judicial.
- Mayor contacto entre homólogos asignados a lucha contra el terrorismo.
- Optimización de la interacción con terceros países implicados en la lucha antiterrorista. Futuras líneas de trabajo conjunto con EE.UU.
- Establecimiento de una base de datos jurídicos sobre terrorismo.
- Establecimiento de una base de datos judiciales en materia terrorista, de gran importancia para Eurojust.

- Fortalecimiento de los conocimientos sobre ciberterrorismo e identificación de escollos legales, problemas a nivel jurisdiccional, etc.
- Investigación sobre la financiación del terrorismo. Aspecto que cobra a partir de 2006 gran notoriedad.

En 2006 los esfuerzos se centraban en reforzar la capacidad de actuación de Eurojust en materia terrorista y las políticas de lucha contra el mismo. A pesar de la entrada en vigor de la Decisión del Consejo de 2005, aún no se había alcanzado un nivel aceptable de flujo de información entre organización y Estados miembro.

Los objetivos principales planteados por el Colegio de Eurojust para 2007 y 2008 buscaban crear nuevas estructuras para promover la cooperación, transparencia y compromiso<sup>764</sup>. Dentro de los objetivos destacamos este último, apoyo a las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) que pone de manifiesto la presencia de las nuevas tecnologías, la problemática en seguridad relacionada a ella y la labor de la UE como actor cooperador entre la empresa privada, contacto con el sector público y privado y la importancia del control en todo lo relacionado con el ciberespacio.

El año 2007 fue testigo de un incremento de la remisión de casos en todo en rango de actividades criminales, así como el tráfico de personas y blanqueo de dinero, aún así, el año 2007 situó al narcotráfico, delitos contra el patrimonio y bienes públicos como las actividades criminales más remitidas a la organización<sup>765</sup>.

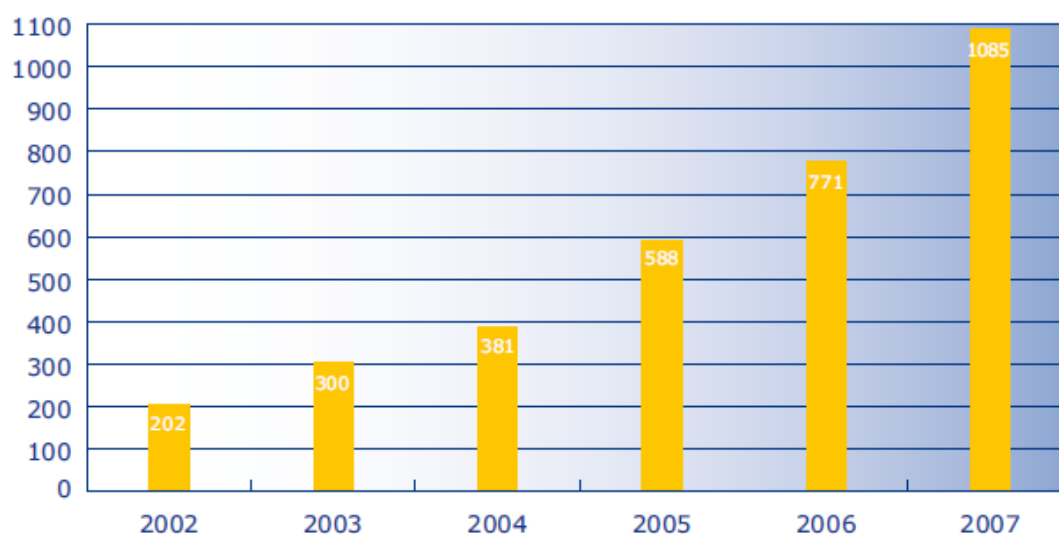
---

<sup>764</sup>Eurojust, *Informe anual 2006*, p. 78. Dentro de sus objetivos compilamos los siguientes:

- Nuevas estructuras que ayuden a las autoridades a intercambiar información con Eurojust toda la información sobre terrorismo solicitada.
- Fortalecer y crear nuevos lazos de cooperación entre Estados miembros y países extracomunitarios.
- Instaurar la necesidad de cooperación entre Estados miembro con Eurojust y crear mayor compromiso.
- Favorecer el apoyo a las TIC.

<sup>765</sup>Eurojust, *Informe anual 2006*, p. 20.

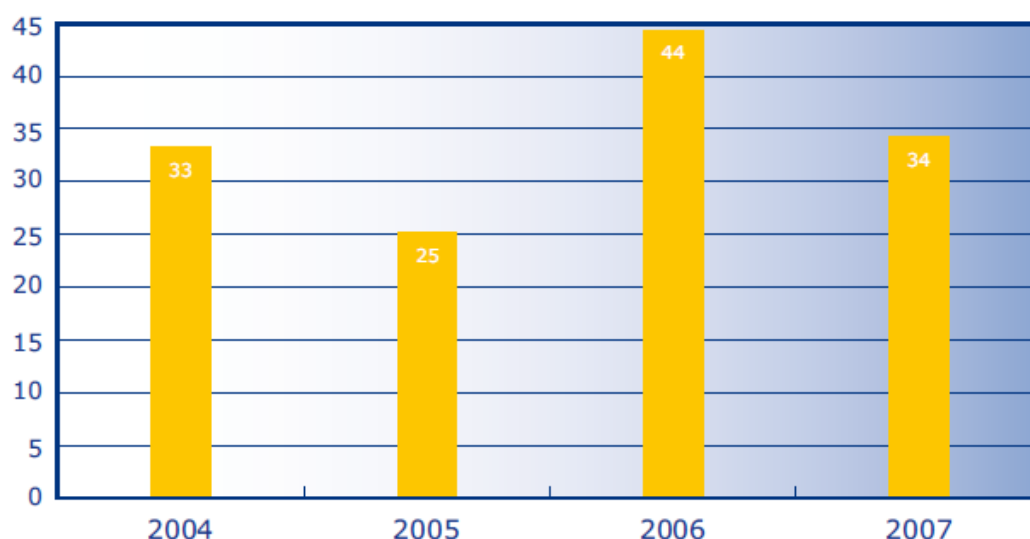
**Figura 31: Evolución de los casos asumidos por Eurojust durante el período 2002-2007**



Fuente: Eurojust, *Informe anual 2007*, p. 13.

Pese a que los casos asumidos por Eurojust han crecido desde su nacimiento en 2002, el año 2004 implicó una bajada de los casos relativos a terrorismo. La organización declaró en el año 2007 la necesaria mejora en conocimiento de las diferentes variedades de terrorismo: ciberterrorismo, biológico, químico, financiero, etc. Por lo que sería necesario un centro de conocimientos prácticos a este respecto.

**Figura 32: Casos de terrorismo en el período 2004-2007**



Fuente:<sup>766</sup> Informe Anual Eurojust 2007, p. 26.

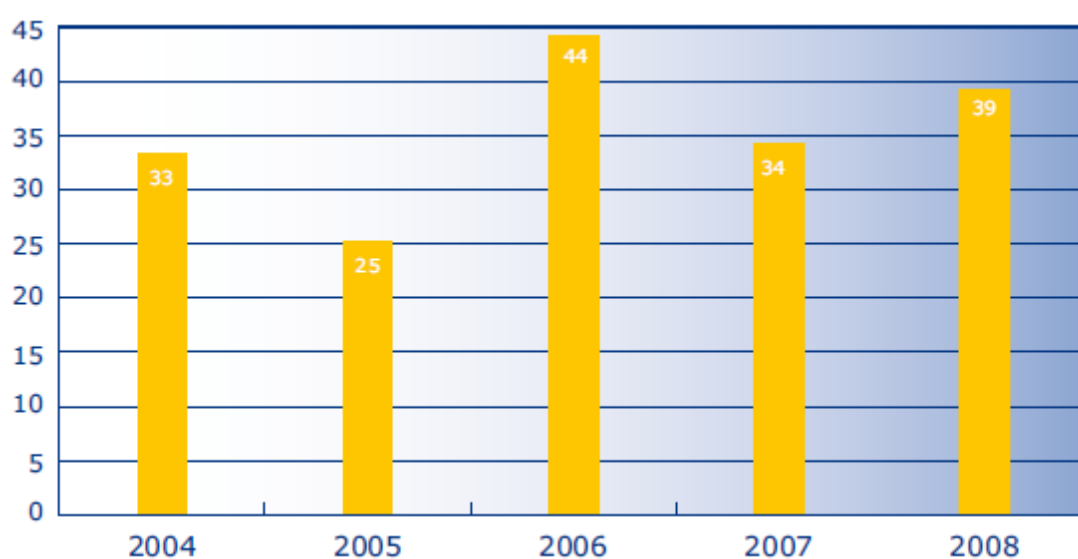
<sup>766</sup>Eurojust, *Informe anual 2007*, p. 26.

En dicho año se celebró una reunión estratégica en la que participó la totalidad de los Estados miembro junto con los fiscales de enlace de Noruega y EE.UU sobre la Decisión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) del 20/09/2005 sobre el intercambio de información. Además de esta reunión, se llevó a cabo un proyecto de traspaso de información sobre actividades terroristas donde se llegó a varias conclusiones, siendo la que más nos concierne en este apartado la necesidad de incrementar el traspaso de información a la organización Eurojust, pues, recordemos que los Estados miembro no están obligados a intercambiar datos con la misma.

Pese a los avances Eurojust todavía era incapaz de procesar los datos y gestionar la información en casos de terrorismo con mayor eficiencia, además de las carencias de los Estados miembro de las estructuras necesarias para traspasar dichos datos a Eurojust de una forma más efectiva.

El año 2008 fue el año en que Eurojust vio multiplicar el número de información transferida sobre actuaciones judiciales y condenas relacionadas con terrorismo, en parte debido a la Decisión del Consejo del 20 de septiembre de 2005 según la cual se solicitaba a los Estados miembro a aumentar el flujo de datos a Eurojust en este respecto. Consecuencia de ello es un aumento de la capacidad analítica y estadística con positivos avances para la UE.

**Figura 33: Casos de terrorismo derivados a Eurojust de 2004 a 2008**



Fuente: Eurojust, *Informe anual 2008*, p. 23.

Asimismo, se celebraron reuniones estratégicas para fomentar la cooperación entre actores así como el intercambio de buenas prácticas. Por otra parte, el año 2008 fue el año que Eurojust colaboró por primera vez en el informe anual que Europol realiza sobre las tendencias de terrorismo en la UE, además de colaborar con las primeras ediciones de *Terrorism Convictions Monitor*, documento que recoge datos sobre condenas y sentencias absolutorias referidas a terrorismo como resultado de analizar recursos públicos para posteriormente proveer de datos estadísticos y analíticos.

Como recogimos al principio de este apartado, Eurojust ha sabido aumentar su presencia en la UE y ha visto incrementar el volumen de casos transferidos a sus bases de datos, además, se ha elevado también la cooperación con sus homólogos de la UE así como el trabajo conjunto con otras organizaciones internacionales, y tratos a nivel bilateral y con terceros países.

Un aspecto preocupante radica en el aumento de casos de financiación terrorista, en los que España, Francia y Reino Unido se encuentran a la cabeza, pero no todos son referidos a terrorismo islamista, pues también se remiten casos a la organización de terrorismo separatista -información cedida en virtud de la Decisión del Consejo del 20 de septiembre de 2005, que empuja al intercambio de información y cooperación en delitos de terrorismo-<sup>767</sup>.

Pese a las virtudes de transferir sentencias de procesos judiciales a Eurojust, no todos los países han enviado la información necesaria. Según el Informe anual de Eurojust, tan solo Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Países Bajos, España, Suecia y Reino Unido han realizado la acción solicitada<sup>768</sup>.

Si ya pasamos al año 2009 vemos que Eurojust centra sus actividades en la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas, seres humanos, el fraude, la corrupción, los cibercrímenes así como el blanqueo de dinero. En datos totales se incrementó en número de casos transferidos a la organización respecto al año anterior, más concretamente un 15% más que en 2008<sup>769</sup>. Pese a ello, los casos totales a penas ronda los 1.300, lo que sigue siendo un número muy bajo, y más concretamente el terrorismo supone un trato inferior a áreas de acción como fraude, narcotráfico y crimen organizado. El aspecto positivo es la presencia del cibercrimen como objetivo Eurojust, campo que la UE abordaría con creciente rigor en años futuros. En relación al terrorismo islamista, Eurojust recibió a lo largo de 2009 una mayoría de casos de esta

---

<sup>767</sup>Decisión 2005/671/JHA del Consejo del 20 de septiembre de 2005 relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo.

<sup>768</sup>Eurojust, *Informe anual 2008*, p. 23.

<sup>769</sup>Eurojust, *Informe anual 2008*, p. 9.

naturaleza, pero sin olvidar una elevada cifra de terrorismo etno-nacionalista de terceros países como el Partido de Trabajadores del Kurdistan (PKK) y LTTE.

Respecto a las reuniones en las que formó parte la organización, también encontramos una subida así como en los acuerdos de cooperación con terceros países, pero los problemas de negociación siguen estando presentes, por lo que las acciones son lentas y no del todo fructíferas. A medida que la organización madura, las relaciones entre figuras como el Coordinador antiterrorista se establecen más estrechas, así como con Europol, pero la transparencia y la coordinación no alcanzó el porcentaje deseado en 2009. En dicho año se celebraron reuniones temáticas como la Semana sobre la Lucha Antiterrorista, auspiciada por Europol, donde participó Eurojust. Fue en reuniones de esta temática donde se volvió a poner de manifiesto el grave problema que arrastra Eurojust, que no es otro que las diversidades en las condiciones requeridas para liderar una investigación penal, que varían de un Estado miembro a otro. Por ello Eurojust debe seguir el camino de la homologación, con el fin de evitar el escollo del retraso o los problemas a la hora de ejecutar solicitudes, gracias a una clarificación de los requerimientos jurídicos a lo largo de los Estados miembro.

La celebración de la quinta reunión estratégica anual en materia de terrorismo a manos de Eurojust sirvió para interceder con los Estados miembro en la transferencia de información en virtud de la documentación comunitaria así como convenios a nivel europeo. Observamos, por tanto, que la organización que ahora nos compete se sirve, con un incremento anual, de mayores y más importantes actividades dentro del contexto comunitario, sin embargo seguimos identificando que las relaciones con terceros países, fuera de las fronteras de la UE, posicionan a Eurojust como un miembro más, sin capacidad suficiente como para ser anfitrión en el conjunto de las celebradas en casos de terrorismo y crimen transnacional. Debemos destacar, por el contrario, los lazos establecidos entre Eurojust y Europol, que lograron celebrar una reunión táctica en 2009 sobre las acciones el grupo terrorista Tigres de Liberación del Tamil Eelam (TTTE).

El año 2010 está definido por un balance positivo respecto al número de casos remitidos a la organización, que vio incrementar en un 4% según al año anterior<sup>770</sup>, estando relacionados en la quinta parte de dichos casos tres o más países. Los temas más importantes abordados por Eurojust siguen siendo terrorismo, tráfico de drogas, tráfico de seres humanos, fraude,

---

<sup>770</sup>Eurojust, *Informe anual 2009*, p.11.

corrupción, cibercriminos, blanqueo de capitales y otras actividades vinculadas a la presencia de grupos delictivos organizados en la economía. Otro aspecto positivo ha sido la subida de reuniones de coordinación celebradas por Eurojust, llegando al 7% más respecto al año anterior, a su vez, se fueron haciendo más fuertes los lazos entre Eurojust y el resto de organizaciones comunitarias.

El número de casos de terrorismo ha subido, por la citada Decisión del Consejo de 2005, para casos de financiación del terrorismo. Se celebró asimismo la sexta reunión anual de Eurojust que cuenta con la presencia de correspondientes nacionales de Eurojust en asuntos de terrorismo, donde se volvió a realizar un interesante diálogo que sirvió para compartir buenas prácticas además de opiniones en la materia.

Una importante conclusión a la que se llegó en esta reunión anual es la que implica endurecer la normativa europea en cuanto a escuchas telefónicas, para poder solicitar a las compañías de teléfono, así como Voz IP, datos concretos como el origen y el destino de la llamada, fecha, hora, tipo de usuario, equipo con el que cuenta y duración de la llamada, además del contenido de la misma.

El año 2010 supuso un punto de inflexión en la financiación terrorista, pues entró en vigor el acuerdo entre la UE y EE.UU, nace el *Terrorism Financing Tracking Programme*, que permite “transferir al Departamento del Tesoro de los EE.UU determinados tipos de datos relacionados con operaciones bancarias que se encuentren almacenados en el territorio de la UE por un proveedor designado de servicios de mensajería sobre pagos financieros.”<sup>771</sup>. Según el cual Eurojust puede tanto enviar como disponer de información de este tipo siempre y cuando los objetivos sean prevenir, analizar o perseguir casos de terrorismo o su financiación. Asimismo, la gran diferencia radica en que Eurojust goza de la capacidad para requerir una investigación al Departamento del Tesoro si existen indicios que se relacionen con el terrorismo o la financiación del mismo.

El año 2011 fue testigo de un ligero incremento de los casos remitidos a Eurojust, pasando de 1.421 en 2010 a 1.441 al año siguiente<sup>772</sup>. En este año observamos una progresiva capacidad de coordinación por parte de la organización, tanto de coordinación de casos tratados como de soporte real a operaciones de Estados miembro. Pese a ello, la presencia de Eurojust en dicho año, y en los años previos, no deja de estar marcada por un bajo número de efectivos

---

<sup>771</sup>Eurojust, *Informe anual 2010*, p.36.

<sup>772</sup>Eurojust, *Informe anual 2011*, p.11.

que hacen posible los objetivos de la organización. Nos referimos a las 269 personas que trabajaron en la organización a lo largo de 2011<sup>773</sup>, un número relativamente bajo si consideramos el volumen de casos que se mueven dentro de las fronteras de la UE, no que nos hace llegar a la conclusión de que Eurojust aborda los casos en tanto en cuanto su capacidad operativa le permite.

También de nuevo encontramos el terrorismo dentro de las prioridades de acción de Eurojust, pero después de otros campos como el tráfico de drogas, fraude, actividades de grupos delictivos organizados, blanqueo de capitales, trata de seres humanos y, finalmente, terrorismo. Recordemos que las prioridades de Eurojust son dictadas por el Consejo en virtud a un informe evaluador realizado por el mismo Consejo, según el cual se estudian las amenazas más urgentes relacionadas con la delincuencia dentro de las fronteras de la UE.

Si ya nos centramos en el terrorismo, dilucidamos que en el año 2011 Eurojust recibió un caso menos en relación al año anterior 2010, de 28 a 27 casos más concretamente<sup>774</sup>. Lo que no supone un decrecimiento notorio, pero tampoco una subida sustancial si nos referimos al elevado número de casos de terrorismo que se dan en la UE. Por su parte, Eurojust afirma ha participado en cuantiosas reuniones de coordinación, como miembro y anfitrión, contando con invitados a Europol, con el que continúa manteniendo un estrecho trato cooperativo y operativo.

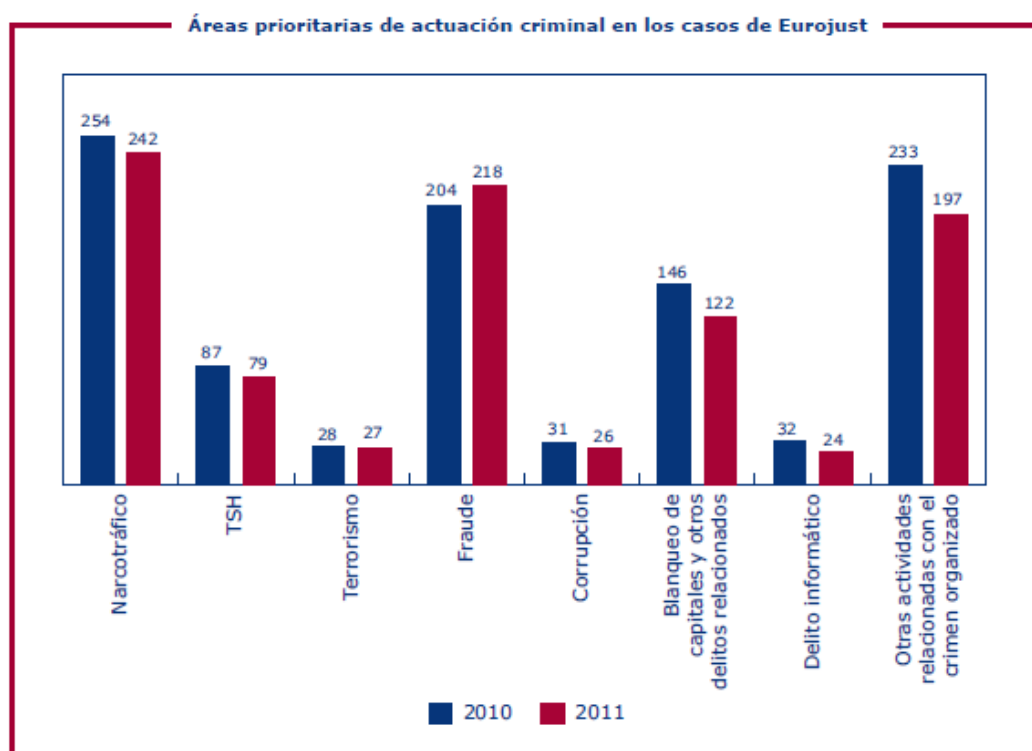
---

<sup>773</sup>Siendo de estas 269 personas, 42 fiscales, funcionarios de policía y jueces todos ellos ayudados por 15 expertos nacionales, y 210 trabajadores de la UE, en colaboración con expertos de cada Estado miembro.

<sup>774</sup>Eurojust, *Informe anual 2011*, p.30.



**Figura 34: Áreas de principal actuación en los casos de Eurojust**



Fuente: Informe Anual Eurojust 2011, p. 73.

Un hecho que más estabiliza a Eurojust como referente en la gestión y análisis de casos de terrorismo es la publicación anual del *Terrorism Convictions Monitor*, edición que señala los casos de mayor relevancia para la UE, junto con análisis y mejores prácticas.

Por otra parte, identificamos como notable logro de la organización la creación del Equipo antiterrorista, cuyos objetivos describimos previamente en este apartado. Una vez más, el Equipo celebró una reunión táctica que contó con la presencia de legisladores y jueces como foro de discusión con el objetivo de lograr una mayor coordinación terrorista. Otras colaboraciones sonadas en dicho año son las llevadas a cabo con el Coordinador Antiterrorista de la UE, el informe anual sobre tendencias en terrorismo de Europol, además del trabajo conjunto para crear un informe realizado por el Parlamento Europeo titulado los Costes estimados de las medidas antiterroristas de la UE.

Un aspecto que nos ha llamado la atención es el nombramiento de Eurojust como miembro en calidad de observador para las reuniones del Comité de Expertos sobre Terrorismo (CODEXTER) convocadas por el Consejo de Europa. Este hecho ejemplifica de manera perfecta el alcance que Eurojust tiene en el panorama internacional de justicia en materia de

terrorismo: con capacidad limitada pero crecientemente activa. Este lento crecimiento lo iremos viendo a lo largo de los próximos años, lastrado por el recelo de los países miembros a compartir información sensible, en casos de terrorismo, así como aspectos concernientes a información sobre inteligencia.

El último año que analizaremos en este apartado corresponde a 2012, año que podemos decir fue positivo en el número de casos solicitantes de apoyo a Eurojust, concretamente un aumento de un 6.4%, aumentando hasta 1.533 casos, 92 más respecto al año anterior. En términos general Eurojust incrementó su actividad y se aumentaron los casos en el campo de la delincuencia de la UE, concretamente en fraude, tráfico de drogas, crimen organizado, lavado de dinero, tráfico de seres humanos, cibercrimen, corrupción, inmigración ilegal y terrorismo.

Si ya nos acercamos a las cifras comprobamos que el número de casos sobre terrorismo remitidos aumentaron de 27 en 2011 a 32 en 2012, así como las reuniones de coordinación, que ascendieron en 2012 a 3. Los casos transferidos a la organización fueron los correspondientes a pertenencia a una organización terrorista, preocupante hecho que evidencia el creciente terrorismo doméstico.

**Figura 35: Estadísticas de delitos remitidos a Eurojust**

Estadísticas de delitos	2012	2011
Número de casos remitidos	32	27
Número de reuniones de coordinación	3	1

Fuente: Informe Anual Eurojust 2012, p. 26.

Un aspecto que implica un paso adelante en la coordinación en el campo de la justicia es el denominado *Terrorism Convictions Monitor* (TCM), que sirve para ofrecer una perspectiva global judicial del transcurso de las acciones de los Estados miembro junto con un examen de determinados casos. Esta iniciativa de control debería contar con el total de los casos y no solo con un parte de ellos, con el fin de obtener una retrospectiva más clara y fidedigna de la situación. No obstante, Eurojust ha declarado su intención de ampliar los campos del *Terrorism Convictions Monitor* en un futuro próximo.

Como en los años anteriores, en 2012 se celebró el 20 de junio la reunión estratégica sobre terrorismo que examinó el fenómeno del lobo solitario así como las redes sociales en relación al terrorismo, fenómeno que vemos en crecimiento año tras año en suelo comunitario y tras el bombardeo y tiroteo sucedido en Noruega el 22 de julio de 2011.

El lado cooperativo de Eurojust se incrementa a medida que la organización crece, pero a un ritmo pausado y más lento que la evolución del terrorismo, en diciembre tuvo lugar un taller de especialistas y trabajadores relacionados con el terrorismo, auspiciado por Europol y Eurojust entre la UE y expertos sobre terrorismo procedentes de la India. El fin de este taller fue fomentar la asociación, poner en común conocimientos y buscar nexos comunes, el inconveniente es que tan solo un día centró la cooperación judicial, si tenemos en cuenta que el taller tuvo una duración de dos jornadas la importancia es notable, pero la celebración de un solo taller anual para una organización que se dedica expresamente de la justicia no cubre las necesidades de la UE en lo referente a terrorismo.

### **7.3.2 Red Judicial Europea**

Tratemos ahora brevemente con otra herramienta comunitaria relativa al intercambio de información, llamada Red Judicial Europea. Este otro organismo está planteado para favorecer la cooperación judicial en materia penal dentro de las fronteras de la UE y ve la luz a través de la Acción Común 98/428/JAI<sup>775</sup>. Dicha Red se compone de responsables centrales en cargo de la cooperación judicial internacional y autoridades judiciales u otras autoridades competentes que tienen responsabilidades específicas en el marco de la cooperación internacional; las concernientes autoridades se comunicarán a través de puntos de contacto de cada Estado miembro y serán los propios Estados miembro lo que decidan cómo estructurar el sistema según sus normas nacionales, siempre y cuando comprendan el total del territorio. Además, garantizarán que los puntos de contacto tengan capacidad de comunicación con otros Estados de manera efectiva.

Por tanto, la Red Judicial Europea tiene tres cometidos definidos que se sostienen en la cooperación y la recepción de información actualizada a través de una red de telecomunicaciones descrita para este fin. Si nos centramos en las funciones de la Red Judicial Europea comprobamos que se plantea como una herramienta catalizadora de información, como nexo para propiciar, animar y suministrar información por las vías dispuestas. Todas

---

<sup>775</sup>DO L 191 de 7.7.1998, p. 4.

estas acciones dependen en un muy alto porcentaje de los Estados miembro, que colaboran paulatinamente con la Red pero que no priorizan sus acciones nacionales y sus investigaciones a partir de la Red Judicial, sino que se sirven de otras vías menos comunitarias, por así decirlo, optando por opciones nacionales o a nivel bilateral.

Por su parte, los puntos de contacto son los verdaderos intermediarios en hacer efectiva la cooperación judicial entre Estados miembro, en concreto en casos de delincuencia grave. Deberán, asimismo, proveer de información jurídica a las autoridades judiciales de su Estado miembro, puntos de contacto y autoridades locales de los demás Estados miembro.

Un aspecto importante radica en la relación que se establece entre la Red Judicial Europea y el otro organismo comunitario, Eurojust. La realidad evidencia que las relaciones entre ambos serán más estrechas que con ningún otro organismo, teniendo especial relación el miembro nacional de Eurojust del Estado miembro en cuestión con el corresponsal nacional de la Red Judicial Europea.

Por otra parte, en relación a la financiación de la Red Judicial Europea, ésta dependerá de Eurojust, que dedica una parte relativa a las actividades de la secretaría de la Red Judicial Europea. La Red debe informar bianualmente<sup>776</sup> de sus actividades y cometidos al Parlamento, al Consejo y a la Comisión.

## **7.4 Cooperación antiterrorista entre la UE y la ASEAN**

### **7.4.1 Organizaciones diferentes frente a un objetivo común**

La UE amplía sus relaciones de colaboración más allá de las fronteras comunitarias, estableciendo contactos con organizaciones de muy diferente naturaleza como ASEAN, pero con crecientes lazos de cooperación en materia contrterrorista. Ambas organizaciones se enfrentan a tipologías de terrorismo semejantes, que podemos dividir en tres grandes categorías, según Buatas<sup>777</sup>: insurgencias separatistas, grupos extremistas radicales y grupos de oposición políticos armados contra el gobierno imperante.

Una de las grandes diferencias entre las tipologías que ambas organizaciones enfrentan es la especificidad que se evidencia en el sudeste asiático: un terrorismo de naturaleza separatista e islamista al mismo tiempo; situación diferente a la ocurrida en la UE. En el sudeste

---

<sup>776</sup>Realizado a partir del 24 de diciembre de 2008.

<sup>777</sup>BUATAS, E., 'Diálogo entre la UE y Asia', *Estudios de Política Exterior*, 2000. Disponible en: <http://www.politicaexterior.com/wp-content/uploads/pdf/15-Buatas.pdf>.

asiático, la mayoría de los grupos separatistas son grupos radicales islamistas, estos grupos se encuentran concentrados en tres países donde el terrorismo se asocia con insurgencias separatistas: en Indonesia está el Free Aceh Movement (Gerakan Aceh Merdeka (GAM)); en Filipinas el Moro Islamic Liberation Front y en Mindanao el Abu Sayyaf Group (ASG), que persigue la independencia del país. Es necesario nombrar que la cantidad de atentados perpetrados dentro del sudeste asiático es mayor que dentro de la UE, por lo que la cooperación por parte de la ASEAN es más que necesaria.

El principal vínculo existente entre la ASEAN y la UE es la lucha contra el terrorismo islamista, particularmente Al Qaeda y ISIS, y el denominado *homegrown terrorism*, terrorismo doméstico. Actualmente, existen fuertes conexiones entre Al Qaeda y grupos terroristas en el sudeste asiático, como los separatistas Abu Sayyaf Group y agrupaciones no separatistas como JI y el Kumpulan Mujahideen Malaysia. Asimismo, se han demostrado conexiones entre ramas de Al Qaeda en la UE y el sudeste asiático, que no han hecho sino apremiar la cooperación entre la ASEAN y Bruselas.

Una de las problemáticas a las que nos enfrentamos es la línea cada vez más delgada que separa la seguridad interior y la seguridad exterior respecto a la lucha contra el terrorismo. Los Estados miembro de ambas organizaciones son conscientes de la grave situación que afrontan, pues deben asegurar la integridad de sus ciudadanos frente al terrorismo dentro de sus fronteras así como fuera de ellas, seguridad que depende inevitablemente del control de políticas antiterroristas de países asiáticos afectados por el terrorismo, y que se identifican como foco de destino u origen de la UE. Por parte de la UE, se ha reconocido la integración de la lucha contra el terrorismo en su política exterior y se ha erigido a Asia como pilar básico en la cooperación en materia antiterrorista<sup>778</sup>. Como aspecto positivo, cada paso adelante en la lucha antiterrorista en Asia supone un puto positivo en la lucha antiterrorista en la UE y viceversa.

#### **7.4.2 Orígenes de la cooperación**

Ambas organizaciones ofrecen diferentes puntos de vista respecto a la integración política y económica, así como la cooperación antiterrorista, diferencias motivadas por la diferente naturaleza de las organizaciones: la ASEAN se establece en 1967 durante la Guerra Fría como medida de respuesta contra el comunismo. Uno de los primeros objetivos era contener los conflictos intrarregionales, además de permitir a los Estados miembro la

---

<sup>778</sup>KHANDEKAR, G., 'Mapping EU-ASEAN Relations', *FRIDE*, 2014.

cooperación para favorecer el crecimiento económico de la región, progreso en la sociedad e incrementar la estabilidad política. Paulatinamente, la ASEAN ha evolucionado hasta cooperar con la ASEAN Free Trade Area (AFTA) en 1992 y crecer de manera asombrosa en el plano económico. La historia de la UE se plantea diferente: nace en 1957 y establece un mercado común que acaba dando lugar a la actual UE. En lo referente a la cooperación terrorista, ésta se inició entre estados europeos de manera informal a través de grupos secretos como el de TREVI o el Club de Berna. Una vez que se abrieron las fronteras entre los Estados miembro surgió la necesidad de reforzar la seguridad a lo largo y ancho de la UE. Tiempo más tarde, la UE sufrió un duro impacto debido a los atentados del 11 de septiembre de 2001, lo que obligó a diseñar una primigenia política antiterrorista a gran escala. Posteriormente, los actos de Madrid y Londres no hicieron sino agravar la situación y acelerar medidas más concretas, específicas y operativas.

A nivel institucional, la UE tiene un poder decisorio más favorable a tomar medidas que la ASEAN, la mayoría cualificada de la UE hace que dicha organización sea más eficiente que la mayoría de las organizaciones regionales. Con la llegada del Tratado de Lisboa el procedimiento de mayoría cualificada se ha extendido, incluso a las decisiones relativas a la lucha contra el terrorismo. Otras áreas como impuestos, seguridad social y Política de seguridad exterior –incluyendo defensa– siguen aplicando la unanimidad. Por el contrario, la ASEAN es una organización intergubernamental donde todas las decisiones se toman por unanimidad y se basan en el respeto mutuo para lograr la independencia política, territorial y la integridad nacional y la no interferencia en los asuntos internos de otros países.

La UE ha trabajado desde una perspectiva soportada por la cooperación policial, que se ha extendido en los últimos años a cooperación con la ASEAN a través de la agencia comunitaria Europol, cuya correspondencia asiática se denomina ASEANAPOL, con la cual las relaciones de cooperación se encuentran en constante incremento. Creación de dicha organización es la valiosa herramienta para la lucha contra el crimen, ASEANAPOL Database System, base de datos lanzada en 2006 y que compila información sobre vehículos robados, personas en búsqueda y documentos de viajes. Se evidencian similitudes con el Sistema de Información Schengen comunitario, relativas a los datos recogidos en la misma, clasifica como “hard information” y de valioso empleo para la lucha contra el terrorismo. En referencia al intercambio de datos dentro de la UE, la transferencia es creciente pero no suficiente, donde se exhibe una actitud cooperante por parte de los Países miembros, pero más proclive a la cooperación bilateral que a compartir información directamente con la UE, hecho que implica

mayor cesión en su soberanía. Igualmente, se presenta el mismo problema en la ASEAN, cuyos Estados miembro prefieren mantener relaciones bilaterales a relaciones estricta y directamente con la organización.

La cooperación judicial es otro importante pilar comunitario en la lucha contra el terrorismo, desde 1965 se aplica la Convención de Extradición, pero esta Convención no es aplicable a crímenes políticos. Después del 11 de septiembre de 2001 se inauguró la orden de arresto europeo (euroorden) que supuso una considerable agilización en el proceso de extradición entre Estados miembro. La euroorden trajo consigo valiosos avances en la cooperación judicial, el primero de ellos implica un proceso más eficiente y efectivo, el segundo logro se basa en el establecimiento de límites a corto plazo para los procesos de transferencia; también excluye cualquier intrusión política de los Ministros de Justicia o Asuntos Exteriores y requiere solo una decisión judicial para arresto y entrega. Pese a todo, la ley de arresto europeo supone un logro simbólico y no deja de ir más allá de la soberanía nacional. En resumen, la UE ha logrado crear una fuerte cooperación judicial a través de diversas herramientas y de Eurojust, organismo que tratamos pormenorizadamente en esta investigación, y que sirve como asesoramiento legal y asistencia para investigadores, fiscales y jueces de los diferentes Estados miembro.

Por el contrario, la ASEAN sigue un proceso más lento en la cooperación judicial. Se ha logrado firmar un tratado de asistencia legal mutua en asuntos criminales, que se ha concluido en Kuala Lumpur en 2005, cuya asistencia incluye intercambio de evidencias y servicios legales de documentación. En este campo, la organización asiática debe recorrer un largo y no sencillo camino que pasa por la confianza mutua entre Estados miembro, mayor transparencia, cooperación y buena voluntad por parte de todos los actores implicados.

En 2007 la ASEAN adoptó la Convención Asean en Contra Terrorismo (Asean Convention on Counter Terrorism, ACCT) que entró en vigor el 28 de mayo de 2011. Este plan implica realizar transferencia de información, la creación de una base de datos común y unos procedimientos de prosecución de los acusados, que pueden incluir videoconferencia en procesos judiciales. Grosso modo, el Convenio es optimista, pero en el mismo se recuerda que son los partidos políticos los encargados de llevar a cabo sus obligaciones bajo esta Convención, con los principios de soberanía, equidad e integridad territorial de los estados, así que no pueden interferir en los asuntos internos de los otros partidos.

Además, la ASEAN no ha llegado a encontrar una definición común referente al terrorismo debido a la presencia de comunidades musulmanes en la región que pueden detectar cierta corriente anti islamista con este acto. De todas formas, la ASEAN ha declarado que no debe haber nexo entre terrorismo y religión. Los últimos años han sido espectadores de los progresos que la ACCT ha realizado, pues ha diseñado un nuevo marco para cooperación regional para combatir, prevenir y suprimir el terrorismo. Conjuntamente, importantes partidos nacionales se han preocupado por la lucha de la financiación del terrorismo y han llevado a cabo medidas para fomentar el diálogo entre civilizaciones, tanto dentro como fuera de su país.

En el otro lado tenemos a la UE, que ha adoptado en 2005 la estrategia de lucha contra terrorismo a nivel global. Los cuatro pilares que sostienen esta estrategia son los siguientes: proteger a los gobiernos y ciudadanos del terrorismo, perseguir el fenómeno terrorista y a los terroristas, prevenir el terrorismo y responder de una manera coordinada; que se compendian en perseguir-proteger-prevenir-responder. La UE entiende esta estrategia como arma para coordinar diferentes niveles en la lucha contra el terrorismo transnacional. En la rama concerniente a la prevención se ha creado en el año 2008 una Red Europea de Expertos en Radicalización que ayuda a la sociedad civil a detectar para evitar la radicalización violenta.

Simultáneamente, la UE aborda el problema de la financiación terrorista a través de varias medidas que recogemos en capítulos de esta investigación. La financiación terrorista, debemos decir, es uno de los puntos más importantes para luchar contra este fenómeno. La detección de fondos desviados o procedentes de delitos terroristas son complejos de detectar, pero claves para luchar contra este fenómeno. Un atentado será de menos envergadura cuanto menos financiación y más acotado sea el flujo de recursos para perpetrarlo. Pese a lo avances, la UE necesita modificar el concepto de actuación, desde un punto de vista más vinculante, dentro y fuera de la organización con otros actores como ASEAN.

#### **7.4.3 Interacciones entre la UE y la ASEAN en la lucha antiterrorista**

La ASEAN es una organización con un complejo trasfondo, en parte por la predisposición que presenta hacia el trato con terceros y a su vez por la tensión que crea entre actores externos. Las primeras relaciones entre la Comunidad Europea y la ASEAN datan de 1972, pero la cooperación real entre la CE y la ASEAN comienza en 1980 con la firma de un acuerdo que constituyó el marco legal de las relaciones entre la UE y la ASEAN. El documento incluía la voluntad y la garantía de compromiso para mejorar relaciones en negocios, inversiones, ciencia y comercio. Más allá de la teoría, la UE tenía recelos del creciente gigante



asiático, en parte por la feroz economía de crecimiento que aplicaban sus Estados miembro y por la creciente heterogeneidad del grupo en sí. Las relaciones entre ASEAN y la UE han pasado por varias fases, como la década de los años noventa en las que las relaciones se volvieron tensas con la entrada de Myanmar a la ASEAN. También en 1997 las relaciones pasaron un parón de tres años, que se volvieron a retomar ya entrado el segundo milenio. Muestra de ello es la Comunicación “Europa y Asia: un marco estratégico para fomentar la asociación”, donde se reconoce la importancia del Asia para la economía y la necesidad de estrechar las relaciones entre ASEA y UE. Desde entonces, el gigante asiático no ha hecho más que crecer y, en consecuencia, la UE se encuentra en un cambio de sentido hacia intereses asiáticos, como consolidados aliados como EE.UU.

La Estrategia de trabajo con la ASEAN se fundamenta en seis dimensiones pero la que más nos compete aquí es la de reforzar el compromiso de seguridad con Asia en el campo de la seguridad. Ya en 2003 la Comisión adoptó otra Comunicación bajo el título “Una nueva asociación con el sudeste de Asia” que venía a abrir el campo para realizar otro tipo de cooperación en sectores concretos como el terrorismo, medio ambiente, salud, etc. posteriormente, la cooperación fue mayor y se establecieron seis prioridades importantes al respecto más enfocadas a los derechos humanos, la justicia y la promoción del diálogo<sup>779</sup>.

Ya en el año 2007, la UE y la ASEAN adoptaron la “Declaración de Nurember” para favorecer la asociaciones entre la UE y ASEAN”, que tuvo lugar en la décimo sexta Reunión ministerial de la ASEAN-UE, a la que le siguió un Plan de Acción que servirá para potenciar las relaciones entre la UE y ASEAN. Fue en ese mismo año 2007 cuando se produjo un punto de inflexión y se creó un área de libre comercio entre las dos regiones. Estas negociaciones se alargaron hasta que la UE decidió realizar acuerdos con países de la ASEAN uno por uno. En febrero de 2009, la cooperación avanzó notablemente cuando se decidió enviar representación diplomática de los 27 Estados miembro a la Secretaría General de la ASEAN en Jakarta. En esta misma línea se adoptó un programa de cooperación de más de cincuenta millones de euros para ayudar a ASEAN a realizar los objetivos de su Programa Regional para Asia: Documento Estratégico 2007-2013.

---

<sup>779</sup>Las prioridades se especifican de la siguiente manera: promover los derechos humanos, principios democráticos y la buena gobernanza; promocionar la justicia y los asuntos internos; desarrollar una nueva dinámica en lo referente al comercio regional e invertir en las relaciones; continuar con el apoyo al desarrollo de los países menos prósperos; intensificar el diálogo y la cooperación específica en áreas concretas.

El problema de base que encuentra la UE en la ASEAN radica en la falta de compromiso dentro de sus Estados miembro, por lo que los esfuerzos desde Europa pasan por intentar favorecer la cooperación interregional entre los miembros del sudeste asiático y poder así lograr instituciones más fuertes. Las instituciones son un punto importante, pues instituciones más fuertes implican mejor y mayor cooperación hacia Europa – es más fácil negociar con un solo actor que con varios a la vez-. E instituciones más fuertes implican mayor estabilidad para el sudeste asiático, efecto que implica mayor estabilidad en Europa también. Por tanto, podemos inferir que la presión externa obliga a la ASEAN a mutar hacia un actor más consolidado.

Ambos actores internacionales, UE y ASEAN adoptaron varias declaraciones, pero la que más nos compete en la firmada en el año 2003 referente a la lucha contra el terrorismo. En ella se admite que para luchar contra este fenómeno es necesaria una respuesta internacional, no solo desde el punto de vista político, sino desde el punto de vista económico, diplomático, económico, legal y militar. Además, la UE y la ASEAN declararon intensificar su cooperación en la lucha contra el terrorismo, en particular implementando las resoluciones existentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas así como los acuerdos tomados por Naciones Unidas. También acordaron en 2003 trabajar a nivel de cooperación policial y estrechar el vínculo entre agencias de la ley, estados miembro de la UE y la ASEAN para promover la cooperación, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.

Ya en el año 2005 se adoptó un nuevo documento conjunto en el que se recogió con satisfacción el progreso hecho desde el documento de 2003 y se reafirmó el compromiso para seguir intensificando la cooperación en la lucha contra el terrorismo internacional y el crimen transnacional. Asimismo, se remarcó la importancia de la creación de centros regionales que colaboraban en la lucha contra el terrorismo, entre ellos los más importantes son la *International Law Enforcement Academy* (ILEA) situada en Bangkok, el Centro Regional del Sudeste Asiático para el Terrorismo (SEARCCT) en Kuala Lumpur y el *Jakarta Center for Law Enforcement Cooperation* (JCLEC).

Nos movemos hasta el año 2010, donde se celebró la décimo octava Reunión Ministerial en Madrid entre la ASEAN y la UE el 26 de mayo. En esta reunión se valoró muy positivamente lo expuesto en cooperación contra el terrorismo y seguridad colectiva, a través de acuerdos bilaterales y multilaterales. Pese a estos acercamientos, el nivel deseado de colaboración no se encuentra en los valores necesarios para afirmar que la UE es un crucial aliado de la ASEAN en materia contraterrorista. La UE puede y debe seguir realizando acciones a nivel ASEAN

pero también a nivel bilateral, puesto que las negociaciones de esa naturaleza son más efectivas, dinámicas y menos complejas. Asimismo, las relaciones bilaterales con países asiáticos aseguran un mayor nivel de control y examen de los resultados obtenidos a corto, medio y largo plazo.

Otras iniciativas llevadas a cabo y que supusieron avances certeros son el Foro Regional de la ASEAN, ARF o Foro Regional ASEAN, el cual se reunió por primera vez en Bangkok y cuenta con 23 países que forman un panorama conjunto de relaciones entre países del pacífico asiático. En el mismo encontramos en sus participantes miembros periféricos y miembros no periféricos. Del primer grupo forman parte Australia, China, India, Japón, y la República Democrática de Corea, Mongolia, Nueva Zelanda, Pakistán, Papúa Nueva Guinea y la Federación Rusa. Por el otro grupo tenemos a estados no periféricos como Canadá, la UE y EE.UU. La importancia de este foro reside en que en él se abordan aspectos importantes sobre seguridad regional, relaciones entre potencias, lucha contra el terrorismo, crimen organizado, no proliferación, entre otros asuntos, la suma de esta organización con la ASEAN viene a contrarrestar las capacidades de ASEAN de ejercer como fuerza centrípeta con las fuerza centrífuga del Foro Regional ASEAN. De todas formas, el Foro ha sido objeto de varias críticas por su inestabilidad para resolver conflictos entre sus miembros tildándolo como foro de discusión que para contribuir a la seguridad regional.

#### **7.4.4 Cooperación con instituciones regionales asiáticas en materia terrorista**

A la par que la ASEAN, la UE colabora con instituciones regionales contra el terrorismo, como el JCLEC, centro antiterrorista localizado en la Academia Nacional de Policía de Indonesia en Semaran. Los objetivos planteados entre ambas buscan potenciar la experiencia operacional junto con el crimen transnacional, con especial atención al contraterrorismo así como fortalecer la cooperación regional entre fuerzas de policía. Otra de las instituciones colaboradoras es el Centro Regional del Sudeste Asiático para el Terrorismo, más a nivel bilateral, con Estados miembro de la UE, que con la propia organización, este tipo de relaciones se basa en, por ejemplo, programas de entrenamiento. Asimismo, debemos remarcar los buenos lazos establecidos entre Europol y ASEANAPOL, que paulatinamente realizan acciones de acercamiento y cooperación en materia terrorista.

Un paso adelante entre la UE y la ASEAN ha sido la puesta en marcha de la misión Aceh en 2005, que fue ideada para monitorizar la implementación del acuerdo de paz firmado por el

gobierno de Indonesia y el GAM en 15 de agosto de 2005. Esta misión se hizo con el apoyo de cinco países miembros de la ASEAN (Singapur, Filipinas, Brunei, Malasia y Tailandia).

#### **7.4.5 ASEAN: un socio necesario de difícil acceso**

Pese a todos los esfuerzos realizados, la cooperación entre ambas organizaciones no deja de ser asimétrica y dista bastante de una relación ecuánime entre organizaciones. Básicamente, la relación consiste en una asistencia multifunción de la UE a la ASEAN. Asia es a todas luces un gigante económico y político, la UE debe mover sus fichas rápidamente para adaptar sus movimientos hacia ese vasto continente y buscar los nexos comunes, ya no solo en materia económica y comercial, sino en cooperación para la seguridad interior de ambos continentes y el terrorismo. El terrorismo es un fenómeno cada vez más conectado y los terroristas logran servirse de capacidades de movimiento asombrosas, este fenómeno ha evolucionado rápidamente de terrorismo local a claramente global, ergo el escenario internacional precisa de una respuesta global basada en la cooperación y la asociación.

### **7.5 Escuela de Policía como paso a la homogeneización en las fuerzas de seguridad europeas**

La UE crea la Escuela Europea de Policía, CEPOL, en el año 1999 en relación con el terrorismo y la seguridad, este organismo nace bajo la necesidad de armonizar la formación de los diferentes cuerpos de policía de los Estados miembro, de mejorar la lucha contra la delincuencia, trabajar en la prevención y diseñar programas similares para lograr mejores prácticas.

El Consejo Europeo de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999 decidió el diseño<sup>780</sup> de “una Academia europea de policía para la formación de funcionarios policiales de rango superior”<sup>781</sup>. Un año más tarde y por medio de la Decisión 2000/820/JAI, de 22 de diciembre de 2000<sup>782</sup> el Consejo creó una Escuela Europea de Policía (CEPOL) sin personalidad jurídica<sup>783</sup>; tuvieron que pasar cinco años para que el mismo Consejo cambiara CEPOL con el fin de dotarla de personalidad jurídica “que se considera la sucesora de la

---

<sup>780</sup>EUROPARL, *Escuela Europea de Policía (CEPOL)*, 2006. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/transl\\_es/plataforma/pagina/celter/flash-102.htm#nota](http://www.europarl.europa.eu/transl_es/plataforma/pagina/celter/flash-102.htm#nota)

<sup>781</sup>Apartado 47 de las Conclusiones de la Presidencia.

<sup>782</sup>Decisión 2000/820/JAI del Consejo DO L 336 de 30.12.2000. Decisión modificada en último lugar por la Decisión 2004/567/JAI (DO L 251 de 27.7.2004).

<sup>783</sup>DO L 336 de 30.12.2000.

CEPOL establecida por la Decisión 2000/820/JAI<sup>784</sup>. Tanto la evolución de la Escuela como su nombre han sido motivo de discusión a lo largo de los últimos años<sup>785</sup>.

Volviendo a la Decisión de septiembre de 2005, por la que se crea la Escuela Europea de Policía (CEPOL)<sup>786</sup>, observamos que persiste la idea de CEPOL como red que agrupe a centros nacionales de formación de funcionarios policiales de rango superior de los Estados miembro<sup>787</sup>, además de realizar labores de cooperación.

**Figura 36: Lógica de intervención de CEPOL**

Overall objective	Immediate objective
Develop a 'European approach to the main problems facing Member States in the fight against crime, crime prevention, and the maintenance of law and order and public security, in particular the cross-border dimensions of those problems'	1) Enhance technical (focus on crime areas with a cross-border dimension) and managerial knowledge
	2) Strengthen cooperation between Member State police forces and engagement in European cooperation mechanisms

Fuente: European Police Colleague European Report, 2011, p. 23<sup>788</sup>.

Esta escuela dispone de personalidad jurídica así como contractual en cada Estado miembro, y ésta será más amplia de la que puedan disponer las personas jurídicas con arreglo al ordenamiento jurídico nacional. Más concretamente, la CEPOL puede adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles y constituirse en parte en procedimientos legales<sup>789</sup>; siendo el Director el encargado de ejercer la representación legal de CEPOL. Por lo que los avances son considerables y el margen de maniobra no es escaso. Los objetivos de CEPOL<sup>790</sup> persiguen

<sup>784</sup> Artículo 1 de la Decisión 2005/681/JAI del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, por la que se crea la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y por la que se deroga la Decisión 2000/820/JAI, DO L 256 de 1.10.2005. En realidad, la personalidad jurídica había sido conferida ya a la anterior CEPOL por la Decisión 2004/566/JAI del Consejo, de 26 de julio de 2004.

<sup>785</sup> Entretanto, por influencia de la decisión inicial del Consejo y por la misma inestabilidad de los originales (en un primer momento, por ejemplo, los textos franceses hablaban de una *académie européenne de police*), han proliferado las variantes «Academia Europea de Policía» y «Colegio Europeo de Policía», así como las siglas «EEP» y «AEP». La última Decisión del Consejo, que surtió efecto el 1 de enero de 2006, zanja la cuestión terminológica. Salvo en las citas literales de textos oficiales anteriores en los que figuren otras denominaciones —por ejemplo, las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere—, debe usarse la actual denominación oficial: Escuela Europea de Policía (CEPOL). Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/transl\\_es/plataforma/pagina/celter/flash-102.htm#nota](http://www.europarl.europa.eu/transl_es/plataforma/pagina/celter/flash-102.htm#nota)

<sup>786</sup> Decisión 2005/681/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005 por la que se crea la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y por la que se deroga la Decisión 2000/820/JAI.

<sup>787</sup> Según la Decisión 2000/820/JAI.

<sup>788</sup> CEPOL, *European Police College, Five Year Report*, 2011. Disponible en: [https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/CEPOL\\_5\\_Year\\_Evaluation.pdf](https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/CEPOL_5_Year_Evaluation.pdf).

<sup>789</sup> Decisión 2005/681/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005 por la que se crea la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y por la que se deroga la Decisión 2000/820/JAI, artículo 2.

<sup>790</sup> Decisión 2005/681/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005 por la que se crea la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y por la que se deroga la Decisión 2000/820/JAI, artículo 6.

mejorar los conocimientos de los sistemas de las estructuras policiales y dar una formación adecuada en lo que se refiere al respeto de las garantías democráticas, en particular a los derechos de la defensa. Para lograr las acciones propuestas, CEPOL tiene la capacidad de realizar un limitado espectro de operaciones<sup>791</sup> que, además, no son de obligado cumplimiento y no estandarizan los procedimientos de todas las fuerzas de seguridad de la UE. La cooperación es uno de los pilares fundamentales en que se sostiene CEPOL, por lo que las operaciones mínimas de cooperación de la Escuela con otros organismos son las siguientes, esquematizadas en la siguiente figura<sup>792</sup>:

**Figura 37: Cooperación de CEPOL con otras instituciones**

Cooperation with	Governing Board authorises negotiation (date of GB decision)	Governing Board authorises signature (date of GB decision) / adopts the agreement	Months
EUROPOL	13 January 2006	7 March 2007	13
INTERPOL	28 November 2006	26 September 2008	21
FRONTEX	27/28 November 2007	11 December 2008	12
EUROJUST	27/28 November 2007	6 October 2009	22
European Network of Forensic Science Institutes	26/27 May 2009	6 October 2009	4
Croatian Police College	6/7 October 2009	25 May 2010	7

Fuente: European Police Colleague European Report, 2011, p. 23.

La CEPOL puede cooperar con los organismos competentes de la UE en el ámbito policial y en otros ámbitos conexos, y con los organismos competentes en el ámbito de la formación a escala europea. La CEPOL colabora además con centros nacionales de formación de terceros países, en particular con los de los países candidatos y no miembros como Islandia, Noruega y Suiza. Estas relaciones se establecen de forma continua en el tiempo con mayor o menor intensidad, hecho que resta acción y presencia a la Escuela de policía, puesto que no se encuentra un ritmo creciente y se sientan bases férreas sobre las que las demás fuerzas de seguridad europeas trabajan.

<sup>791</sup>Decisión 2005/681/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005 por la que se crea la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y por la que se deroga la Decisión 2000/820/JAI, artículo 7.

Las operaciones que pueden ser realizadas engloban la formación, la difusión de buenas prácticas y la cooperación.

<sup>792</sup>Decisión 2005/681/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005 por la que se crea la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y por la que se deroga la Decisión 2000/820/JAI, artículo 8.

El Consejo de Gobierno puede autorizar al Director de la CEPOL a negociar acuerdos de cooperación con cualquiera de los organismos mencionados en los párrafos anteriores. Dichos acuerdos de cooperación se podrán celebrar sólo con la autorización del Consejo de Gobierno, así como todas las actividades que CEPOL lleve a cabo necesitarán también previa aprobación por el Consejo de Gobierno. La CEPOL podrá tener en cuenta las recomendaciones formuladas por Europol o por la Unidad operativa de jefes de policía de los Estados miembro de la UE, sin perjuicio de las normas que rijan la aprobación del programa del trabajo de la CEPOL.

El sistema adoptado en CEPOL se basa en dos órganos, que son el Consejo de Gobierno<sup>793</sup> y el Director<sup>794</sup>, que es el encargado de dirigir la Secretaría de CEPOL. El Consejo de Gobierno dispondrá de un voto y habrá una delegación por cada Estado miembro. Para favorecer la cooperación y el diálogo habrá representantes de la Comisión, Europol y Consejo de la UE pero sin derecho a voto, con la única posibilidad de votar. La particularidad reside en que el Director de CEPOL podrá formar parte de las reuniones del Consejo de Gobierno pero sin derecho a voto, lo que asegura la salvaguarda de los Estados miembro en todas las decisiones que se adopten pero, por el contrario, no se ejerce presión suficiente para defender y aunar acciones puramente comunitarias.

---

<sup>793</sup>El Consejo de Gobierno podrá aprobar:

- a) planes de estudios, módulos de formación, métodos de aprendizaje y otras herramientas de enseñanza y aprendizaje comunes;
- b) la decisión de nombramiento del Director;
- c) por unanimidad el proyecto de presupuesto que vaya a presentar a la Comisión;
- d) el programa de trabajo que, tras consultar a la Comisión, vaya a someter a la aprobación del Consejo;
- e) los informes anual y quinquenal de la CEPOL que vaya a presentar a la Comisión y al Consejo para que éste tome nota de ellos y los refrende;
- f) las normas de desarrollo aplicables al personal de la CEPOL, elaboradas a propuesta del Director y tras recabar el acuerdo de la Comisión.

Decisión 2005/681/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005 por la que se crea la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y por la que se deroga la Decisión 2000/820/JAI, artículo 10.

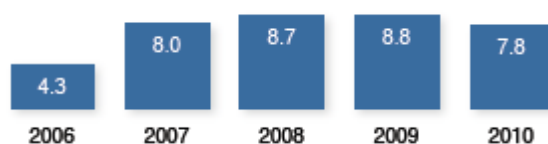
<sup>794</sup>El Director de CEPOL será responsable de la gestión cotidiana de la CEPOL. Apoyará la labor del Consejo de Gobierno y:

- a) ejercerá, en relación con el personal, las competencias establecidas en el artículo 13, apartado 3;
- b) tomará todas las medidas necesarias, incluida la aprobación de instrucciones administrativas internas y la publicación de anuncios, para garantizar el funcionamiento de la CEPOL de conformidad con las disposiciones de la presente Decisión;
- c) elaborará el anteproyecto de presupuesto, el anteproyecto de informe anual y el anteproyecto de programa de trabajo que deben presentarse al Consejo de Gobierno;
- d) ejecutará el presupuesto;
- e) mantendrá contactos con los servicios pertinentes de los Estados miembros;
- f) coordinará la ejecución del programa de trabajo;
- g) realizará cualquier otra función que le encomiende el Consejo de Gobierno.

Decisión 2005/681/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005 por la que se crea la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y por la que se deroga la Decisión 2000/820/JAI, artículo 11.

En cuanto al aspecto económico, la financiación de CEPOL se carga al presupuesto de la UE, desde personal, administración hasta su total funcionamiento. Si observamos la gráfica inferior comprobamos que el montante destinado a la organización era creciente, hasta que se estancó y bajó en un millón de euros del año 2009 al 2010, motivado en parte por la crisis económica europea. Pese a contar con 7.8 millones de euros en el año 2010 la Academia se erige como un modesto actor dentro del panorama de la UE

**Figura 38: Presupuesto CEPOL en millones de euros**



Fuente: elaboración propia a partir de datos presente en la web de CEPOL.

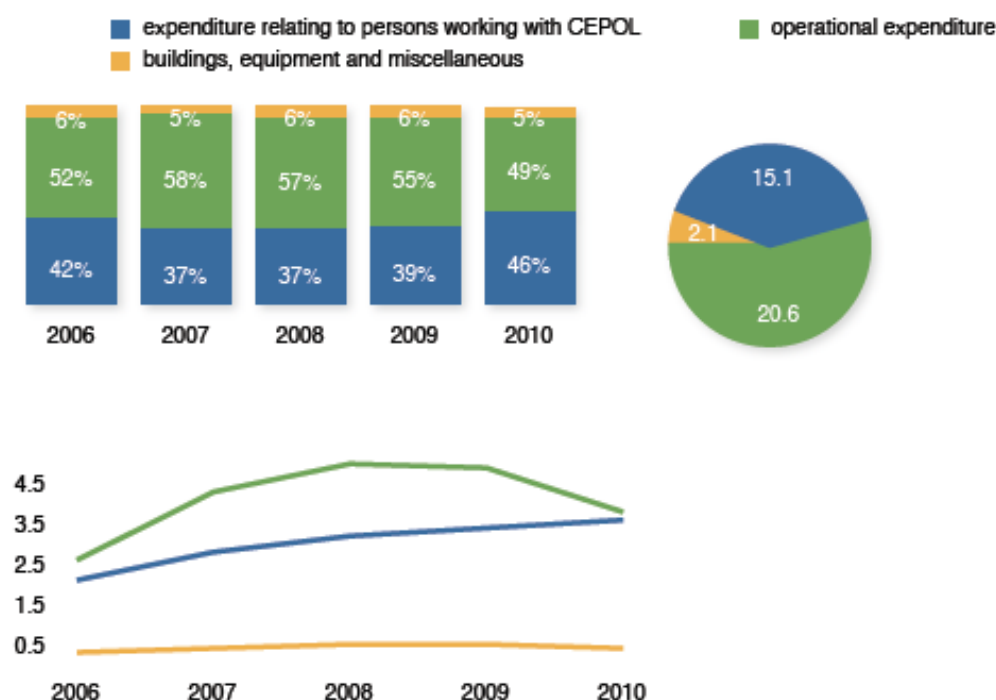
Ya en la gráfica siguiente<sup>795</sup> comprobamos que el montante más alto a presupuesto (20,6 %) corresponde con gastos operaciones, seguido de gastos relativos a personal trabajador (15,1%), y por último el gasto más bajo (2.1 %) se centra en equipos, edificio, etc.

---

<sup>795</sup>Informe CEPOL sobre sus 5 años de existencia, p. 18.



**Figura 39: Gastos de presupuesto de CEPOL**



Fuente: Informe CEPOL, 5 años de existencia, 2010.

### 7.5.1 Labor de CEPOL en terrorismo, terrorismo NBQ y ciberterrorismo

Las labores de CEPOL se han centrado en amenazas declaradas para la UE, especialmente aquellas que tienen una dimensión transfronteriza o europea. Prueba de ello son las acciones que llevan a cabo en campos como el tráfico de armas o el terrorismo, al que desde un primer momento se le concedió prioridad<sup>796</sup>. La UE es la encargada de determinar las amenazas más importantes cada año en lo referente a delincuencia organizada grave<sup>797</sup>. A partir de esto, CEPOL organiza su calendario en orden a las prioridades establecidas, teniendo en cuenta esto, la Escuela de Policía establece por temáticas, en su mayoría cursos de especialización, capacitación, conferencias o seminarios en los campos antes citados y en otros como cooperación con Europol, ética policial, prevención de la corrupción, violencia doméstica, blanqueo de dinero, tráfico de seres humanos, gestión civil de crisis, tráfico de drogas, entre las más importantes<sup>798</sup>. La importancia de establecer un listado riguroso y realista

<sup>796</sup>MONAR, J.: "Common Threat and Common Response? The European Union's Counter-Terrorism Strategy and its Problems", *Government and Opposition*, 2007, pp. 292-313.

<sup>797</sup>Delincuencia organizada grave que engloba el terrorismo, ciberdelincuencia, trata de seres humanos y tráfico de drogas.

<sup>798</sup>CEPOL, *Refuerzo de la Cooperación Policial a través del aprendizaje*, 2013. Disponible en: [https://www.cepol.europa.eu/fileadmin/website/Publications/Flyer\\_2012/Flyer\\_ES\\_2012.pdf](https://www.cepol.europa.eu/fileadmin/website/Publications/Flyer_2012/Flyer_ES_2012.pdf).

depende de la UE en sí misma, por lo que inducimos la imperiosa necesidad de la organización comunitaria en mantener relaciones de transparencia máxima con los Estados miembro en orden a determinar las amenazas presentes y futuras para así hacer recaer las responsabilidades pertinentes a órganos como CEPOL y conseguir una optimización de presupuesto y acciones.

Desde su creación, CEPOL ha servido para armonizar y trabajar en pro de fuerzas de seguridad más homogéneas y adaptadas a las necesidades europeas actuales, pero aún queda mucho trabajo por hacer, puesto que no existe obligatoriedad en aunar conocimiento, maneras de proceder y actuar entre las fuerzas de seguridad de los países miembros. Las fuerzas de seguridad europeas distan aún unas de otras, por lo que en la práctica se reduce su interoperabilidad y efectividad a lo que crímenes transfronterizos se refiere. Recordemos que el Consejo general está compuesto por un representante de cada Estado miembro, lo que concede salvaguardas a los intereses nacionales pero resta homogeneidad y decisión al conjunto.

En lo referente a terrorismo, QBRN y ciberterrorismo, consideradas nuevas amenazas y en constante cambio, la UE con sus múltiples organismos –entre ellos CEPOL- deben continuar por la línea de la unión, cooperación y acción común para aumentar su presencia como actor internacional de peso.

## **7.6 Interpol**

### **7.6.1 Interpol como herramienta contra el terrorismo**

Como evidencia la presente investigación, la UE lleva una política antiterrorista que se basa en la cooperación con otros actores, terceros países, organizaciones e instituciones; dentro del campo de acción de la UE encontramos a Interpol como miembro colaborador activo y que realiza una remarcable labor en la cooperación y lucha contra el terrorismo. Este apartado soslaya las acciones más importantes que desarrolla y cómo aborda Interpol la lucha contra el terrorismo, para posteriormente evidenciar las mejores a las que debería hacer frente de cara a la lucha antiterrorista en la UE.

Interpol fue creada en 1923 y se erige como la organización internacional de policía más grande del mundo. Tiene 186 países miembros y para su buena conexión y funcionamiento dispone de nexos nacionales de cooperación. Estos órganos nacionales tienen el nombre de Oficina Central Nacional, *National Central Bureau*, NCB por sus siglas en inglés. El NCB

facilita la colaboración entre las diferentes oficinas e Interpol, lo que supone la base de una efectiva lucha contra el terrorismo y el crimen transnacional.

Las acciones más relevantes para nuestro estudio son aquellas referentes al terrorismo, al que corresponde el grupo *Fusion Task Force*, que ve la luz en 2002. Este grupo colabora con los países por medio de un enfoque multidisciplinario y persigue detectar a los miembros de grupos involucrados en actividades terroristas internacionales y crear una base de datos de acceso permitido sobre presuntos terroristas o terroristas buscados<sup>799</sup>. El *Fusion Task Force* se compone además de seis grupos especializados a nivel regional y bajo las órdenes de un experto en lucha contra el terrorismo en la zona geográfica que le compete. Por lo tanto, los grupos gozan de especificidad funcional y regional, y se compilan en proyecto AL QABDAH: Próximo Oriente y Norte de África; proyecto AMAZON: América Central y del Sur; proyecto BAOBAB: África Oriental, Occidental y Meridional; proyecto KALKAN: Asia Central y Meridional; proyecto NEXUS: Europa; proyecto PACIFIC: Sudeste de Asia e islas del Pacífico.

Los proyectos citados siguen las funciones de identificación, recolección, cambio de datos, y análisis de grupos terroristas operantes en las regiones de cada proyecto. Además, Interpol desarrolla acciones de <sup>800</sup>creación de notificaciones internacionales sobre terroristas en persecución de la justicia; consultas en bases de datos sobre huellas dactilares o pasaportes presuntamente fraudulentos; conocimiento sobre blanqueo de capitales; coordinación de las labores de identificación de víctimas sirviéndose de una red de expertos y laboratorios internacionales. Asimismo, en 2005 se diseñó la notificación especial de INTERPOL y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que persigue poner en alerta a los países miembros sobre las personas y grupos afines a Al Qaeda y los talibán incluidos en el listado creado por el Comité 1267 del Consejo de Seguridad de la ONU.

### 7.6.2 Servicios más destacados de Interpol: los cuatro núcleos

Interpol, como organización, es consciente de la importancia que adquiere compartir información de cara a la lucha contra el terrorismo. De esta forma ofrece herramientas y servicios a los países que colaboran con la organización y que se muestran más funcionales que las herramientas presentadas por la UE debido a su menos restringida naturaleza y a su control

---

<sup>799</sup>Interpol, *Facsheet Interpol, Terrorism* COM/FS/2012-02/PST-01, 2012. Disponible en: <http://www.interpol.int/en/News-and-media/Publications/Fact-sheets/Terrorism/>.

<sup>800</sup>Interpol, *Facsheet Interpol, Terrorism* COM/FS/2012-02/PST-01, 2012. Disponible en: <http://www.interpol.int/en/News-and-media/Publications/Fact-sheets/Terrorism/>.

más exhaustivo. Interpol cuenta con cuatro servicios básico ayudados de “buenas prácticas”<sup>801</sup> empleados para combatir el terrorismo: *Secure Global Police Communications Services*; *Operational Data Services and Databases for Police* y el *Operational Police Support Services: Training and Development*.

Interpol reconoce la necesidad de aplicar estos cuatro servicios, de forma conjunta, además de medidas internacionales complementarias por parte de los Estados miembro, medidas que persigan la prevención y supresión del terrorismo, además de abordar todas las áreas del crimen transnacional. Se detecta, por tanto, un enfoque multidisciplinar y con una organización clara y operativa. La gran diferencia con la UE es precisamente que Interpol es un cuerpo operativo, mientras que la UE no dispone de ese nivel de operatividad, que cede a sus Estados miembro; la UE se erige como órgano más burocrático y regulador que Interpol en el plano antiterrorista.

El mecanismo *Secure Global Police Communications Services* asegura una comunicación segura y exitosa entre los servicios de policía. Se ha diseñado e implementado un sistema denominado “I-24/7”, que implica la información 24 horas al día 7 días a la semana. Este sistema nació en enero de 2003 para mejorar los servicios de comunicación e innovación. A través de este sistema se asegura el intercambio seguro de información entre individuos, grupos y actividades sospechosas entre Interpol, sus Estados miembro y la Secretaría General. El sistema I-24/7 supone una herramienta indispensable para los NCBs y para el control, investigación y análisis que desarrollen las propias fuerzas nacionales de policía. Progresivamente, se ha ampliado el acceso al sistema I-24/7 a entidades legales autorizadas como organismos de control de aduanas y seguridad aduanera. Dichas herramientas dotan de un alto nivel de respuesta y control a Interpol, que se consigue gracias al contacto fluido entre sus Estados miembro y sus organizaciones afines.

### **7.6.3 Bases de datos propias de Interpol**

Uno de los núcleos más efectivos en la lucha contrterrorista persigue proveer de acceso a información relevante de diversa índole a través de las bases de datos de las que dispone la

---

<sup>801</sup>Por definición, “buenas prácticas” implica, en el amplio sentido de palabra, la técnica, actividad, estrategia, metodología y aproximación perseguida a través de la aplicación y la evaluación, con el fin de lograr una alta efectividad y eficiencia para lograr los objetivos deseados. Recogido en el Counter-Terrorism Executive Directorate (CTED) de Interpol. Además, Interpol incluye dentro del conjunto de “buenas prácticas” a los estándares de actuación, guías, recomendaciones y herramientas que la organización emplea para el sistema legal internacional.

organización. Interpol ha desarrollado un abanico de bases de datos que cubren desde la identidad de sospechosos, huellas dactilares, fotografías, perfiles de ADN, personas en búsqueda, documentación perdida o robada, vehículos o armas extraviadas. Toda la información comprendida es el recurso primario para la lucha contra el terrorismo a nivel europeo, por lo que cada Estados miembro deben ser los ejecutores de emplearla y analizarla con el máximo beneficio posible, a mayores de la labor que Interpol desempeña. Las bases de datos que la organización ofrece abarcan hasta diez herramientas concretas, específicas y altamente operativas y fiables:ASF Stolen/Lost Travel Documents (SLTD) Database, Automated Fingerprint Identification System (AFIS), DNA, *INTERPOL DNA Monitoring Expert Group*, *INTERPOL DNA Database*, Stolen Vehicle Database, IWeTS, Integrated Solutions to Access INTERPOL's Databases – FIND /MIND, INTERPOL Money Laundering Automated Search Service (IMLASS), Border & Ports Security Center. A continuación se exhiben las más importantes y con mayor repercusión de cara la lucha contra el terrorismo dentro del marco de cooperación con la UE:

#### **ASF Stolen/Lost Travel Documents (SLTD) Database**

Interpol ha establecido una base de datos<sup>802</sup> sobre documentación robada o extraviada. Este sistema apareció en el año 2002 y desde entonces ha probado ser un arma de alta efectividad para identificar usos fraudulentos de documentación al intentar cruzar fronteras. Este sistema de información es consultado por organizaciones internacionales como la UE, el G8, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Organización Internacional de Aviación Civil así como miembros de la Cooperación económica Asia-Pacífico.

Dentro de las fronteras de la UE, Suiza –aunque no Estado Miembro- fue el primer país que empleó un sistema desarrollado íntegramente por Interpol para ampliar el acceso a la base de datos en lo referente a control de fronteras y oficinas de inmigración, así como embajadas. El sistema consigue identificar en el momento si el documento que se está consultado ha sido robado o extraviado, con sus consecuentes beneficios para la lucha contra el terrorismo.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas reconoce en su Resolución N°. 1717 (2005) la importancia de esta herramienta informacional y anima a los Estados miembro a compartir

---

<sup>802</sup>Interpol, *Databases*, 2012.

Disponible en: <http://www.interpol.int/Public/ICPO/corefunctions/databases.asp>.

información sobre documentación robada o extraviada con otros Estados miembro a través de la presente base de datos de Interpol.

### **Automated Fingerprint Identification System (AFIS)**

El presente sistema se emplea para el reconocimiento de huellas digitales y es de gran valor en la lucha contra el terrorismo<sup>803</sup>; Interpol declara la necesidad no solo del empleo de esta base de datos, sino de requisitos mínimos para la captura, almacenamiento, transmisión de huellas de forma electrónica. Interpol dispone de un grupo de trabajo de expertos (IAEWG) que se encarga de dar ayuda general a aquellos países y organizaciones que quieran desarrollar este sistema, integrarlo y operar a nivel nacional con el sistema AFIS. La organización asume la gravedad del problema que supone para los diferentes países miembros, pues no todos disponen de la misma tecnología, por lo que Interpol sirve de soporte y guía en el proceso de adquisición e implementación de los estándares nacionales AFIS.

Gran parte del éxito de la base de datos AFIS se basa en la información que los propios Estados miembro envían a Interpol, por lo que la actualización constante de la misma es directamente proporcional a los avances que en la lucha contra el terrorismo y el crimen transnacional se produzcan.

### **DNA**

Interpol creó en 1988 una base de datos genética que cuenta con el soporte de la de la Unidad de ADN de Interpol, cuya función es la de proveer soporte técnico y estratégico para aumentar las capacidades de los Estados miembro además de promover su uso en el campo internacional. La UE cuenta con una herramienta que también comprende datos de ADN pero que no compila el 100% de los datos de todos los Estados miembro, por lo que su representatividad real se ve menoscabada por la cooperación entre Estados miembro y UE.

### **Interpol DNA Monitoring Expert Group**

El Interpol DNA Monitoring Expert Group es la principal fuente de referencia para la Unidad de ADN de Interpol. El MEG actúa como órgano asesor para desarrollar las acciones que tengan relación con el ADN. Consiste en un grupo de 10 a 12 expertos en el campo de la ciencia forense y que han sido reclutados de todos los Estados miembro. Realiza por tanto

---

<sup>803</sup>Interpol, *Forensics*, 2012.

Disponible en: <http://www.INTERPOL.int/Public/Forensic/Fingerprints/Default.asp>.

recomendaciones y aplicaciones presentes y futuras de los perfiles de ADN como herramienta para investigar y el empleo internacional de esta técnica, en especial en atentados terroristas.

#### **7.6.4 Programa de Interpol sobre prevención de terrorismo nuclear, biológico y químico**

Interpol ha identificado la posibilidad de un ataque de naturaleza nuclear, químico o biológico, por ello ha desarrollado un programa que aborda estos campos, en colaboración con los Estados miembro, lo que demuestra la especificidad de la organización en estos aspectos.

En estas páginas hemos remarcado la evolución de la propia amenaza del terrorismo, en este proceso, los grupos terroristas persiguen mayor repercusión internacional y más número de víctimas, por lo que el empleo de armas químicas supondría un ataque a gran escala y de alta repercusión mediática, además de los daños ocasionados. Existe constancia del intento de adquisición de este tipo de armas por parte de diversos grupos terroristas que operan en territorio europeo, con la consecuente alerta para Estados miembro, organizaciones internacionales, UE entre ellas.

Por su parte, la estrategia de Interpol descansa en tres pilares para combatir la amenaza NBQ, que establecen una línea de trabajo puramente funcional, operativa y a corto y medio plazo: análisis de inteligencia para servicios policiales; programas para evitar el acceso a material NBQ; investigación de amenazas e incidentes relacionados con NBQ. Asimismo, la organización establece la prevención como la mejor de las armas, por ello desarrolla líneas de actuación sustentadas en la valoración de la amenaza y su análisis, la concienciación por parte de agencias y gobiernos en la aplicación de leyes nacionales y la concienciación en la prevención hacia los Estados miembro.

Interpol hace especial hincapié en abordar esta grave amenaza desde un punto de vista multidisciplinar, pues es necesario actuar desde el nivel gubernamental, asegurando el intercambio de información entre ministerios, hasta llegar también a agencias y diversas instituciones, fortaleciendo el control de acceso a materiales NBQ y endureciendo las leyes al respecto; todo ello para lograr una mayor homogeneización legislativa y, a su vez, un más alto nivel de prevención. La organización establece estrechas relaciones de intercambio de información con otras agencias, pese a los esfuerzos, la operatividad entre ellas es mejorable. Los problemas a los que se enfrentan este tipo de agencias de seguridad son principalmente el

recelo a compartir información susceptible, por lo que se debe trabajar más estrechamente en todos los campos relacionados con el terrorismo, desde la prevención, detección y actuación.

Los grupos terroristas son conocedores de la gravedad que un atentado nuclear o radiológico podría causar, por ello, las autoridades han endurecido las medidas para impedir el acceso a estas posibles sustancias o armas. Interpol manifiesta que la lucha contra este tipo de terrorismo es compleja, por lo que se debe tomar especial atención a infraestructuras críticas como centrales nucleares con fines civiles.

La problemática que envuelve a un atentado radiológico o nuclear es la alta magnitud del mismo, pues las armas radiológicas o nucleares no conocen de fronteras. De producirse un acto así, las consecuencias serían alarmantes para la seguridad nacional, la estabilidad política y económica a nivel global.

Interpol dispone de varias líneas de acción a este respecto:

- Análisis de inteligencia.
- Preparación de fuerzas de acción.
- Soporte operacional.

El Análisis de inteligencia como arma de previsión es uno de los pilares básicos de Interpol, a través de los servicios de inteligencia –propios y con la colaboración de otros países– se trabaja para identificar posibles armas nucleares y radiológicas adquiridas de forma ilícita así como terroristas interesados en ellas. La organización creó el proyecto GEIGER en el año 2005 que se basa en analizar y cotejar información sobre tráfico ilícito y otras actividades no autorizadas que implican materiales radiológicos y nucleares. GEIGER nació amparado por la propia organización junto con soporte financiero del Departamento de Energía de los EE.UU de América. Posteriormente, surge la actual Agencia Internacional de Energía Atómica. Ambas entidades, Geiger y la AIEA colaboran estrechamente. Por parte de Geiger, se publican informes mensuales que evalúan la actual amenaza de tráfico de material además de otros informes más específicos, bien a petición de Estados miembro o de organizaciones internacionales. A diferencia de la UE, Interpol se erige como organización puntera en la lucha contra el terrorismo de esta naturaleza. Podemos decir que el seguimiento que realizan es más minucioso –un informe cada mes– sobre el flujo de material nuclear. En este aspecto, el papel de Interpol es más activo, operativo y coordinado que la UE.



Interpol desarrolla una serie de cursos de capacitación destinados a fuerzas de seguridad, con el fin de formar su capacidad de impedir y responder ante incidentes de naturaleza nuclear y radiológica. El problema que detectamos es que siguen siendo insuficientes las medidas para homogeneizar tareas de prevención y actuación en estos casos. La realidad de la situación precisa de medidas conjuntas en el sector de seguridad, salud pública y empresa privada para enfocar el problema de una manera conjunta o, por lo menos, similar.

Igualmente, Interpol ofrece un sistema de soporte operacional a sus países miembros en caso de atentado nuclear o radiológico a través de:

- despliegue de un equipo de respuesta del incidente;
- búsquedas de Interpol en sus bases de datos, perfiles de ADN, huellas dactilares y documentación de viaje;
- emisión de sistemas de aviso a la comunidad internacional: alerta rojas y alerta naranja;
- proveer de análisis, soporte estratégico y táctico a petición;

Las medidas citadas suponen herramientas de alta empleabilidad para los Estados miembro, desde los primeros efectos de un ataque de esta naturaleza, lo que evidencia una parte positiva: la oferta medidas destinadas a combatir este tipo de atentados, pero también evidencia la parte negativa: la multiplicidad de vías y sistemas de gestión, que conllevan a la superposición de los mismos y reducción de su homogeneidad e interactividad entre los mismos.

No debemos olvidar la cooperación internacional que realiza Interpol, hemos recogido en esta investigación que el terrorismo es un fenómeno que no conoce fronteras, como hemos comprobado a lo largo de estas páginas, por ello la cooperación internacional es crucial para lograr el éxito. Desde Interpol se propone la cooperación activa entre naciones y organizaciones internacionales. En lo referente a nuclear y radiológico, Interpol es miembro observador en la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear, que lleva a cabo tareas para fortalecer la capacidad global en prevención, detección y respuesta en terrorismo nuclear y radiológico.

La posibilidad de un ataque bioterrorista es una clara amenaza para el sistema internacional, la amplia diversidad para emplear agentes biológicos para llevar a cabo un ataque supone la alerta en todos los gobiernos de la UE. El problema se agrava debido a que un atentado terrorista es relativamente barato de producir y difícil de detectar además de que los

efectos de su exposición pueden aparecer al cabo de horas o días. La estrategia de Interpol para abarcar la amenaza bioterrorista se basa en tres pilares: el primero persigue el análisis de inteligencia de servicios de policía, el segundo sostiene programas que impiden la dispersión de materiales biológicos y el último de ellos sirve de respuesta e investigación de cualquier amenaza biológica.

Interpol desarrolla un registro de todos los incidentes biológicos producidos en el mundo desde el siglo XX. El objetivo de esta base de datos es analizar y valorar el riesgo para lograr resultados concretos a través de la experiencia.

Por su parte, la organización realiza un informe trimestral en el que analiza los bioincidentes más importantes. Dicho informe se distribuye a través de una red exclusiva a nivel nacional e internacional. El documento se divide en dos partes: la primera aborda el estado de la amenaza (ataques intencionados o no intencionados) y el segundo comprende las iniciativas nacionales e internacionales para luchar contra el bioterrorismo). Además del informe trimestral se realiza un análisis nacional ad hoc solicitado a petición de los países miembros u otras agencias interesadas. Todas estas medidas de seguimiento aseguran una alerta exhaustiva y una actualización constante.

La organización lleva a cabo talleres de formación regional en Chile, Omán, Singapur, Sudáfrica y Ucrania; promociona la colaboración entre agencias nacionales en diferentes sectores a través de talleres; realiza ejercicios de simulación para evaluar capacidades de Estados miembro, identificar sus puntos críticos y crear respuestas coordinadas. Uno de los programas más importantes forma a agentes de policía activos que trabajan en el campo del contraterroismo y el bioterrorismo, y busca perfeccionar su habilidad de desarrollar e implementar estrategias de prevención y respuesta bioterroristas en su país de origen. Ya se han completado con éxito este tipo de programas en la república Checa, Islas Mauricio, Omán, Perú y Vietnam. La colaboración estrecha a nivel bilateral o con más países es entendida por Interpol como buenas praxis de las que corregir y adaptar acciones concretas. Pese a todo, la organización debe centrarse más en aquellos países que, potencialmente peligrosos, pueden suponer campo de entrenamiento o víctima de un ataque terrorista.

La unidad de bioterrorismo de Interpol ha creado una guía de preparación y respuesta para incidentes bioterroristas, que está compuesta por información sobre actividades de actuación y de respuesta para apoyar a Estados miembro en incidentes de esta naturaleza desde un punto de vista más homogéneos. La guía puede consultarse en cinco idiomas (árabe, inglés,

francés, español y ruso) y está disponible para usuarios autorizados directamente o a través de la Unidad de prevención bioterrorista de Interpol.

La organización dispone de una Centro de recursos de prevención en bioterrorismo que maneja la gran cantidad de información disponible y sirve de nexo a otras bases de datos y recursos. Dentro de este marco de posibilidades, se desarrollan cursos on line dirigidos a oficiales de cuerpos de seguridad. Estos cursos cubren varios módulos consistentes terrorismo nuclear, biológico, químico y radiológico.

Si se produjera un atentado terrorista de naturaleza nuclear, química, radiológica o biológica Interpol dispondría de apoyo operacional a sus Estados miembro que hemos establecido en los siguientes:

- Desarrollo de un Grupo de Respuesta a Incidentes que incluye expertos de diversa índole.
- Posibilidad de realizar búsquedas en bases de datos Interpol a petición de los Estados miembro.
- Envío de noticias, a través de las alertas rojas (alertan a la comunidad internacional de personas que están siendo buscadas) o alertas naranjas (armas o dispositivos que pueden suponer una amenaza para la seguridad pública).
- Proveer estrategias y experiencias analíticas tácticas, a petición de los Estados miembro.

Como hemos ido perfilando a lo largo de estas líneas, la cooperación internacional es básica para luchar contra un ataque terrorista NQRN, por ello, la organización que abordamos en estas páginas desarrolla una estrategia global que entronca con la cooperación internacional entre Estados miembro y organizaciones nacionales e internacionales<sup>804</sup>.

En relación al terrorismo químico y con explosivos, Interpol ha creado una unidad especializada denominada Unidad de Prevención de terrorismo químico y explosivos (ChemEx). El objetivo que persigue Europol es liderar acciones contraterroristas para ayudar a sus Estados miembro a que conozcan de cerca los peligros de este tipo de terrorismo y ofrecerles, a su vez, ayuda para prevenir terrorismo químico y/o con explosivos

---

<sup>804</sup>Interpol participa en la BTW y trabaja para evitar el tráfico de armas y material de destrucción masiva, a nivel de organizaciones internacionales colabora activamente con la Organización Mundial de la Salud y organizaciones comunitarias, siendo Europol con la que trabaja más estrechamente.

Esta modalidad de terrorismo no está entre las más comunes, pero sí entre las más dañinas, de ahí la preocupación internacional en abordar esta problemática. La realidad nos muestra que grupos terrorista adquieren con relativa facilidad a material químico para elaborar dispositivos improvisados (IEDs) o dispositivos químicos improvisados (ICDs). Ejemplos de este tipo de terrorismo lo encontramos en los atentados de Oklahoma en 1995, Madrid 2004, Londres en 2005, Oslo en 2011 y los ataques con gas sarín del metro de Tokyo en 1995. La peligrosidad y efectos de un ataque como los anteriores suponen, además de las pérdidas irre recuperables de ciudadanos, la inestabilidad política y económica de un país, por lo que evitar que se repitan sigue siendo una prioridad en las agendas internacionales de la UE y de los Estados miembro.

Evitar un ataque terrorista provocado por armas químicas supone uno de los objetivos principales de Interpol, la UE y los Estados miembro. Este tipo de atentado juega con varios factores: el primero es la capacidad de inspirar miedo entre la población, una tipología así tendría consecuencias desproporcionadas entre la psicología de la población, aunque el número de fallecidos fuese bajo; el segundo es la *escasa* cantidad de un precursor o agente determinado para causar un atentado químico, y el tercer factor versa la alta cantidad de compuestos químicos que se pueden emplear como precursores

La posibilidad de que un grupo terrorista desarrolle armas químicas es menor que la posibilidad de que un grupo terrorista se haga con precursores o armas químicas, a través del asalto a un central química, laboratorio, etc. La dificultad añadida tiene que ver con achacar la autoría, pues el robo de material químico de un laboratorio puede estar relacionado con simple tráfico de sustancias o con fines terroristas, lo que sumaría complejidad al rastreo de las sustancias obtenidas.

Aún queda mucho trabajo por hacer – a todos los niveles- para actuar contra un atentado con armas químicas, desde su prevención, detección hasta su respuesta.

Debemos prestar atención al incremento por parte de grupos terroristas, o personas que actúan solas, del empleo de artefactos explosivos improvisados (IED), rompiendo la dinámica pasada, cada vez más se tiende al uso de bombas elaboradas desde el grupo/individuo a adquirir artefactos ya contruidos, y más fácilmente rastreables. Un ejemplo lo tenemos en los atentados de Londres de 2005, en el que varios de los explosivos empleados fueron elaborados a partir de precursores materiales perfectamente legales. La respuesta que emplea Interpol y la UE ante este nuevo fenómeno es la de restringir y rastrear todas las sustancias que puedan dar lugar a

armas químicas, aun así, es imposible cubrir todo el espectro de uso, por lo que la amenaza a la que nos enfrentamos es creciente.

Interpol propone para detectar los IED mayor formación de las fuerzas de seguridad. Fuerzas de seguridad más preparadas pueden reconocer materiales precursores y parte de explosivos caseros, para así identificar posibles bombas y evitar posibles atentados terroristas. Se detecta que la cooperación es básica para el éxito de todo lo propuesto y desarrollado por Europol. Sin un soporte legal que lo avale la efectividad de las medidas caerían en picado. Asimismo, destaca la Unidad de Prevención de terrorismo químico y explosivos (ChemEx), dicha unidad es básica en los propósitos de Interpol para la prevención de ataques con armas químicas o explosivos convencionales. Se basa en servir de apoyo a servicios de seguridad de sus Estados miembro a través de un enfoque preventivo, de inteligencia e investigación<sup>805</sup>.

---

<sup>805</sup>Interpol, *INTERPOL crea una nueva unidad para ayudar a los países miembros a combatir el terrorismo químico y con explosivos*, 2012. Disponible en: <http://www.interpol.int/es/Centro-de-prensa/Noticias/2012/N20120918ter/>.

Sus pilares son los siguientes:

- Análisis de Inteligencia Criminal: un buen análisis de inteligencia criminal supone una estrategia efectiva de prevención, pues permite a las autoridades seguir la pista a sospechosos, aumentar la vigilancia o rastrear material sospechoso.
- Construcción de capacidades: promoción de formación y desarrollo de capacidades dirigidas a fuerzas de la ley
- Soporte operacional y de investigación: Interpol servirá como interconexión y facilitará la cooperación transnacional.

## CAPÍTULO VIII: CONCLUSIONES

La presente tesis doctoral ha compilado, examinado y analizado la política de lucha contra el terrorismo llevada a cabo por la UE dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia, entendiendo como punto de inflexión para su estudio los atentados del 11 de septiembre de 2001. Tales atentados se erigieron como el detonante que desembocó el surgimiento de acciones antiterroristas a nivel global, y ubicaron al terrorismo en las agendas internacionales de las más importantes potencias mundiales. Hemos, por tanto, desgranado de forma horizontal y de manera descriptiva las medidas tomadas por la UE en el área antiterrorista, partiendo como del sustrato y marco ofrecido por la Política Común de Seguridad y Defensa. A continuación, ofreceremos las conclusiones siguiendo las hipótesis planteadas en el orden en que éstas se reflejan en las consideraciones metodológicas introductorias, al inicio del documento, para soportar argumentalmente cada una de ellas a través de los resultados obtenidos como fruto de este trabajo, de tal forma que se erijan como corolario al hilo expositivo.

**A. La UE aplica una Política Común de Seguridad y Defensa débil, sin capacidad de adaptación, evolución y margen de maniobra. Dicho comportamiento implica el decrecimiento de la UE como actor de peso y el consecuente alzamiento de otras potencias aliadas y no aliadas en el panorama internacional, a la vez que propicia la actuación independiente por parte de los Estados miembro.**

- 1) *La Política Común de Seguridad y Defensa dispone, a día de hoy, de pocas herramientas operativas, políticas y económicas que conforman una débil arquitectura para sustentar una estrategia europea contra el terrorismo comprometida y consistente.*

Analizamos una dimensión exterior y de seguridad y defensa europea débil, lenta, poco cohesionada y con escaso margen de maniobra que evoca una arquitectura enfocada más al papel que al escenario de actuación; planteamiento que conlleva a una UE insuficientemente operativa, de lenta actuación e inconsciente de la amenaza que supone el volátil escenario actual para su equilibrio. Evidenciamos un reducido cambio de la política común de seguridad y defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el año 2009, pese a la consolidación de estructuras vinculadas a la UE bajo el paraguas del SEAE, que supone la cúspide de una endeble pirámide que es la PCSD.

Hemos constatado el exiguo sustrato que constituye la PCSD para la seguridad europea, en el que incluimos el terrorismo. Esta escasez de margen de maniobra se evidenció asimismo en nuestro vecindario más próximo, donde la UE ha demostrado no poder hacer frente a crisis y conflictos que requirieron de un corto período de tiempo de actuación, obrando desde una perspectiva acotada al *soft power* y *smart power*. La UE ha fracasado en operaciones como Libia, Líbano, Mali y Siria, tanto a nivel operativo como teórico, hechos que afectan indudablemente a la credibilidad de la UE como actor internacional, tanto dentro como fuera de sus fronteras.

Una PCSD más poderosa pasa por fortalecer el marco institucional europeo y favorecer el trabajo conjunto entre Estados miembro, así como demás actores de la UE, por lo que inferimos una serie de pautas que la organización debe plantear y aplicar para escapar de la irrelevante e ineficiente actuación pretérita. Las carencias más destacadas suponen la creación de un enfoque estratégico claro, como baluarte de las teóricas posibilidades que el Tratado de Lisboa le confiere, acompañado por un Libro Blanco que establezca y defina la relación y compromiso –de manera real- entre la UE y sus Estados miembro en materia de seguridad y defensa. Siguiendo la misma línea, urgen relaciones de cooperación fundamentadas, estructuradas y permanentes, primando aquellos Estados miembro más comprometidos con la UE y sus capacidades de seguridad, militares e investigación en el campo de la seguridad y defensa. Asimismo, detectamos un escenario de desconexión entre la defensa y la investigación, la industria, la innovación y el sector público y privado; por lo que prima la implantación de la defensa en las diferentes políticas comunitarias, con el objeto de mejorar eficiencia y ganar en capacidades desde la base de dichas políticas.

En cuanto a las agencias vinculadas a la PCSD destaca la Agencia Europea de Defensa, donde detectamos una clara oportunidad para aplicar el marco institucional comunitario a favor de apoyar los cometidos de la agencia en capacidades militares así como armamento, junto con la ayuda del resto de agencias afines a la UE.

Dado el panorama presentado en política de seguridad y defensa, centramos a una UE circunscrita en un proceso de cambios que pasa por transformaciones a nivel global, regional y europeo, dentro de su necesario replanteamiento de un plan estratégico y actuación exterior. A nivel regional, inferimos una UE involucrada en un proceso de aumento estratégico a muy baja velocidad y encarrilada a establecer lazos estratégicos con su tradicional vecindario más

próximo, pero inmersa en procesos cooperativos estratégicos más vagos hacia otros estados geoestratégicamente necesarios y valiosos en el medio y largo plazo, con vínculos a intereses vitales europeos.

Para asegurar el incremento de valor estratégico de la UE como organización, concluimos la necesidad del establecimiento de indispensables relaciones de asociación con gobiernos y sociedades en transición, desde el plano comercial, de seguridad, y el apoyo a la democracia y los derechos humanos. Pero colegimos, asimismo, la incapacidad de la UE para realizar en solitario movimientos estratégicos de peso con el acotado margen de maniobra que las políticas comunitarias le confieren, por lo que la UE –como organización relevante- obliga a implementar no solo su abanderado *smart power*, sino la suma de los *smart powers* que proceden de los Estados miembro más fuertes y que, junto con el apoyo y fortalecimiento de la Alta Representante, así como sus delegaciones externas, reúnen las capacidades apropiadas para lograr nuevas asociaciones estratégicas y el afianzamiento de las ya vagamente iniciadas.

A nivel global, hemos advertido una batería de cambios que afectan multidireccionalmente a la UE como actor internacional relevante. Dichos cambios son la percepción y la gestión de problemas de alcance general que, directa o indirectamente, comprometen la seguridad, integridad y estabilidad de la UE como organización y la de los Estados miembro en áreas como la gobernanza, el interregionalismo, el desarrollo y nuevas amenazas como el cambio climático, seguridad energética, seguridad alimentaria y los derechos humanos. Deducimos la necesidad de aplicación de líneas de acción que combinen medidas formales e informales basadas en políticas que aborden la dimensión estructural y coyuntural, y que evolucionen hacia una mayor voluntad de los Estados miembro entendida desde un ejecutivo europeo con objetivos manifiestos y comunes al grueso de los Estados miembro.

Desde el plano interior, observamos la imperiosa necesidad de reducir barreras en lo que a mercado interno se refiere. De esta forma, se tendería a una Europa fortalecida, dinámica, eficiente a la vez que independiente, diversificada del exterior, sostenible y resiliente. El camino para ello pasa por incentivar una progresiva reducción de barreras y favorecer el movimiento de capitales, servicios y bienes, conseguido a través de la estrecha relación con los Estados miembro y la cooperación eficaz y focalizada en objetivos determinantes.



<b>A1. Iniciativa de actuación de los Estados miembro en el plano de la seguridad y política exterior frente a la desprotección y bajo compromiso de la UE con el consecuente detrimento internacional de la organización</b>
---

- 2) *Tendencia creciente a la actuación en solitario por parte de Estados miembro en materia antiterrorista, presentando un comportamiento proteccionista hacia su información sensible, vinculada con la seguridad nacional, y de apertura hacia información de seguridad transnacional.*

La presente conclusión enerva con la conclusión previa y se erige como uno de los más remarcados efectos de una política exterior de seguridad y defensa planteada en el papel y no en el escenario de actuación. Asimismo, la política antiterrorista de la UE confiere casi la totalidad del margen de acción a los Estados miembro en una situación en la que los propios Estados miembro necesitan del apoyo de la UE, apoyo que se entiende desde el área de la logística, coordinación, cooperación, gestión e intercambio de acciones y buenas prácticas, que los Estados miembro requieren para mejorar sus políticas antiterroristas nacionales.

Dado el contexto de desamparo y bajo compromiso de la UE en la estrategia contra el terrorismo, los Países miembros adoptan tendencias de operación en solitario detectando la creciente separación de gobiernos nacionales -cada vez más acentuada en materia de seguridad- de la organización que estudiamos. Ergo, la tendencia de grandes actores nacionales con severas políticas contrterroristas se caracteriza por la adopción de dos comportamientos diferenciados: la cooperación en materia de actuación de seguridad a nivel europeo y, por el contrario, la descendiente cooperación en materias de actuación sensibles que requieran cesión de información nacional propia. Las presentes tendencias evidencian igualmente que el primer comportamiento se realiza en materias que implican la seguridad transnacional, como la seguridad aérea, la seguridad en explosivos, visados y en general todo lo vinculado con el movimiento de personas a través de la UE. En el lado opuesto, remarcamos la disminución progresiva de cooperación en materias sensibles, comportamiento que se explica en función a la competencia real de la UE de soportar, manejar y emplear datos sensibles que inciden en la propia seguridad de los gobiernos nacionales, en cuyo caso los Estados miembro se muestran más proteccionistas, menos cooperativos y se acogen a medidas basadas en la voluntariedad, el apoyo y la limitada transparencia hacia la UE. Ubicamos en este segundo comportamiento medidas como la protección de infraestructuras críticas, cuyo carácter reservado y de alto

riesgo terrorista se entiende desde los Estados miembro como competencia de seguridad nacional.

**B. La UE ha creado una política antiterrorista caracterizada por un excesivo planteamiento teórico no funcional, soportada por medidas de escasa homogeneidad, bajo nivel operativo, divergentes en la aplicación y no lo suficiente vinculantes con los actores implicados.**

- 3) *La política de lucha contra el terrorismo se conforma como una compilación de medidas heterogéneas, poco adaptables, de deficiente compromiso con Estados miembro e instituciones de cooperación y de escasa eficacia para el futuro de una organización transnacional garante de un espacio común de libertad y seguridad en Europa.*

La política antiterrorista de la UE desde una perspectiva global a través de esta investigación nos ha permitido un muy interesante estudio situacional de la UE como institución y como actor ejecutor de diferentes políticas. A nivel antiterrorista se han alcanzado logros impensables en el escenario post 11 de septiembre, donde las relaciones eran mayoritariamente pragmáticas, bilaterales y *ad hoc*, relaciones que se han tornado cooperativas y multinivel, pese a dichas modificaciones concluimos que la política antiterrorista de la UE está muy lejos de ser una política común, conformándose la UE como coordinador, soporte y catalizador de medidas que descansan en la acción de los Estados miembro. La organización estudiada ha sabido implementar acciones contrterroristas a nivel interior en detrimento del exterior, donde detectamos áreas de elevada acción y áreas de inercia declarada, con el perjuicio consecuente de la veracidad de la UE como actor internacional, que se traduce en un política inestable y que empuja a una situación de seguridad permeable e inadaptada a las necesidades del fenómeno terrorista en constante evolución.

El rango de la estrategia terrorista basada en sus cuatro pilares conforma medidas armonizadoras no firmemente comprometedoras, disgregadas, dependientes e inconsistentes analizadas desde la perspectiva que la alta amenaza terrorista nos confiere y la rápida mutación del fenómeno en relación a la adaptabilidad de dichas medidas comunitarias. Asimismo, identificamos una tendencia al alza en cooperación en determinadas áreas como justicia, seguridad aérea, tráfico de ciudadanos y transferencia de información, que indican una leve pero continua variación de la actitud de los Estados miembro en apoyo a las herramientas comunitarias de éxito. Los factores causantes del deslindamiento y no adopción de políticas comunitarias se establecen fruto de la heterogeneidad y difícil armonización de las

legislaciones correspondientes a 28 gobiernos, con diferentes estructuras gubernamentales, intereses y velocidades de adaptación. Respecto a la regulación y examen de las medidas aplicadas, bien por organismos europeos o por agentes independientes, inferimos un menor control en las políticas aplicadas cuanto más operativas se declaran éstas –planes de acción y estrategias determinadas-. De la misma forma, detectamos una focalización por parte de la UE en la interacción entre autoridades nacionales en vez de aumentar las competencias en agencias comunitarias con capacidades supranacionales, así como una preferencia por parte de los Estados miembro de beneficiarse de reuniones bilaterales y extra comunitarias.

- 4) *La prevención se impone como el principal arma antiterrorista de la UE, pero impedida por la lenta evolución de las herramientas de detección que ven arrastrada su efectividad a causa de la transparencia y cooperación de las funciones operativas de los Estados miembro, así como la inabarcabilidad manifiesta del pilar “Prevenir” al escenario europeo.*

La UE plantea medidas que se mueven en la línea de la cooperación y control en niveles mínimos, en el campo de las tecnologías de detección de los servicios represivos, aduaneros y servicios públicos de seguridad. Dichas medidas descansan en la actuación de los propios Estados miembro, situación que empuja a la UE a adaptar sus tecnologías de detección a las previamente impuestas, erigiendo a la organización como mero actor de soporte y nexo entre los demás Estados miembro. Ante este escenario, identificamos una disparidad de criterios de detección, represión en el campo de la seguridad, con el consecuente desequilibrio operativo que evidencia severos huecos en seguridad que se traducen en una disminución de la efectividad de la estructura comunitaria ofrecida a modo de apoyo y soporte.

Las medidas enfocadas a evitar la prevención de la radicalización violenta han incrementado exponencialmente su presencia desde la publicación en 2005 de la Estrategia de lucha contra el terrorismo como consecuencia de la acción del terrorismo doméstico y la aparición del fenómeno del “lobo solitario”. La UE ha dirigido sus esfuerzos a través de una perspectiva local, que se frustra debido a la escasa transparencia entre los Estados miembro y sus políticas nacionales contra la radicalización violenta sostenidas en la acción directa, focalizada a corto/medio plazo. Este comportamiento deslinda de manera práctica las funciones que la UE plantea a niveles comunitarios en detrimento del éxito y fracaso de cada gobierno nacional, pese a enfrentarnos a un problema de terrorismo con repercusiones transnacionales. Este esquema de actuación ubica a la UE como órgano asesor sin capacidad de incidencia

suficiente a nivel nacional y lo relega a establecer un amplio y poco definido marco de actuación de voluntaria elección de cara a los Estados miembro.

La prevención cubre asimismo la seguridad entendida desde las nuevas tecnologías, la ciberseguridad, que entronca directamente con la estabilidad e integridad de los sistemas soportados a través de sistemas informáticos. La UE ha reaccionado tarde al nuevo escenario de confrontación que supone el ciberespacio y donde la organización, junto con sus Estados miembro, también son víctimas. Las medidas planteadas previas a la Estrategia de ciberseguridad de 2013 fueron escasas, de baja adaptabilidad y desvinculadas del sector público y privado. Las medidas nacidas con la Estrategia de ciberseguridad 2013 descansan en una mayor transparencia y cooperación con Estados miembro y sector público y privado, pero la capacidad evolutiva de las medidas planteadas por la UE son sustancialmente más lentas que las de los Estados miembro, por lo que los Estados miembro deciden deslindar sus políticas hacia la seguridad nacional pero sin la estrecha relación con la seguridad comunitaria que la UE solicita. La UE afronta a día de hoy una alta desprotección como organización y depende directamente de los Estados miembro, lo que se traduce en una consecuente desprotección de los Estados miembro en sí mismos.

- 5) *La protección terrorista conlleva a un control y recopilación de información de diversa índole, comunitaria y nacional, que se ve lastrada por la duplicidad de herramientas y el empleo interesado por parte de los Estados miembro, conformando un sistema dispar y de eficacia más aparente que operativa.*

La UE con el pilar proteger de la estrategia antiterrorista desarrolla una serie de herramientas para gestionar la información dentro del territorio, dicha información está encaminada a optimizar, agilizar, recopilar y servir de análisis para la seguridad de la UE y de los Estados miembro, pero en su aplicación real esta información supone una ingente cantidad de datos diseminados en hasta dieciocho herramientas, en las que identificamos errores que afectan directamente a la seguridad de la integridad europea como a la de los propios datos, así como el uso que se hace de ellos. El mapeo global de las herramientas en ejecución evidencia una duplicidad de información que repercute en una ralentización del proceso y un descenso en la empleabilidad de la misma, lo que empuja a Estados miembro a usar sus sistemas de gestión o nutrirse de otras agencias de apoyo, pese a ello, observamos una tendencia creciente de los Estados miembro a emplear las herramientas de gestión de la información como arma complementaria o, en los mejores casos, sustitución de sus vías nacionales de canalización de

grandes cantidad de datos en el área de la seguridad. Pero en ningún caso se delega el grueso de los datos relacionados a la estructura comunitaria, sino que actúa como órgano subsidiario. Por su parte, la UE presenta una configuración que dista de un sistema preciso, dinámico y ejecutor que se configure como apoyo a una estrategia de lucha contra el terrorismo en crecimiento de funciones y alcance internacionales.

En cuanto a los lazos de cooperación con potencias aliadas, la UE encuentra en EE.UU su principal soporte en la prevención, actor con el que firma acuerdos comprometedores aunque bajo la pleitesía internacional que un actor de peso como EE.UU espera y que, en la suma final, se infieren beneficiosos para el actor norteamericano. Pese a la subordinación europea, las relaciones bilaterales acaecidas bajo el segundo pilar “Proteger” de la Estrategia de lucha contra el terrorismo se han traducido en un incremento recíproco de la seguridad aérea y en un más controlado y verificado movimiento transatlántico de ciudadanos.

La protección puramente dicha engloba la salvaguarda de las infraestructuras susceptibles de sufrir ataques terroristas en cuyo contexto hemos observado a una UE activa e implicada con los Estados miembro, no así tanto los Estados miembro hacia la UE, puesto que se acogen a una perspectiva más proteccionista de cara a sus infraestructuras críticas delegando el problema a sus arquitecturas nacionales. En la otra cara de la moneda observamos a unos Estados miembro con necesidad de servirse de los mecanismo de protección y respuesta como herramienta secundaria, acciones que se tornan en un utilitarismo calculado y ejecutado a la sombra de una UE que se muestra como órgano de cooperación y coordinación más que como órgano director y ejecutor de acciones estratégicamente destinadas a la seguridad tanto nacional como transnacional, pero no lo suficientemente convincentes como para que los Estados miembro diseñen sus políticas a medio y largo plazo siguiendo las pautas comunitarias establecidas.

- 6) *Las medidas propuestas por la UE bajo el pilar “Perseguir” menoscaban las actuaciones terroristas, limitadas por factores como la opacidad entre gobiernos nacionales, la restringida relación entre sector público y privado y las diferentes legislaciones financieras dentro de la UE.*

La persecución del terrorismo se entiende desde la UE como la identificación, limitación, eliminación de toda vía de financiación que soporte actividades terroristas, y se constituye como el brazo ejecutor contra el terrorismo, financiado bien desde el interior de la UE como desde el exterior. En la práctica, hemos observado que la UE se enfrenta a un complejo teatro

de operaciones, puesto que el sustrato establecido por los Estados miembro parte de una legislación fragmentada en la mayoría de las políticas contra la financiación terrorista, hecho que sobrelleva una complicada investigación transnacional que constata opaca cooperación y transmisión de datos entre autoridades nacionales y UE y las instituciones comunitarias afines con competencias en la financiación terrorista. De la misma forma encontramos una seria diversificación entre las medidas contra la financiación propuestas por la UE y las provenientes de otras organizaciones, cuyas líneas de actuación han sido inspiradoras para las normas comunitarias pero sin el acuerdo alcanzado por todos sus miembros. Colegimos, por tanto, que las medidas para limitar y dismantelar la financiación terrorista así como el blanqueo de capitales son acotadas, de escasa especificidad, no favorables a propiciar la justicia transnacional y carente de continuidad y control veraz a nivel superior.

El pilar perseguir auspicia la seguridad y el control de explosivos así como precursores capaces de emplearse en un atentado terrorista como máxima para crear un mercado verificado y protegido, pero su voluntad se ve frenada por varios factores que están íntimamente vinculados con la complejidad del mercado en sí mismo, la diversidad de regulaciones nacionales dentro de la UE y la escasa relación entre el sector privado y el público. Aunque la UE haya expuesto sobre la mesa la necesidad de equilibrar y homogeneizar a nivel europeo el campo de los explosivos, los Estados miembro solo han adaptado normas mínimas que sí han traído consigo un incremento de la seguridad terrestre, naval y sobre todo aérea, donde es establecimiento de normas comunes bajo sello comunitario, entre otros, que se ha traducido en inspecciones más exhaustivas y aeronaves más seguras. Por el contrario, sí identificamos graves anomalías que la UE no ha podido corregir, como la regulación estandarizada de precursores explosivos, cuya presencia en el mercado legal ofrece la posibilidad a grupos terroristas de adquirirlas en un Estado miembro donde son legales para emplearlas en un atentado contra otro Estado miembro que sí incluyó dichas sustancias catalogadas como prohibidas. A día de hoy, la UE camina hacia la estandarización forzosa en el campo de explosivos, no por voluntad comunitaria, sino por seguridad nacional de los países miembros. De la misma manera, obligada es la interconexión entre sector público e industria privada en dirección a diseñar procesos de fabricación que respeten normas de seguridad desde el primer paso de su proceso de elaboración hasta su llegada al mercado, puesto que solo así se conseguirán Estados miembro más protegidos y una UE más estable.

Desde el punto de vista judicial, afirmamos que el pilar perseguir trajo consigo un considerable adelanto a través de la orden de detención europea, que sirvió para agilizar los

procesos judiciales relativos a casos de terrorismo aunque si pormenorizamos en ella detectamos errores en la representación del proceso y en la equidad de las partes implicadas. Parte del éxito se debe al interés de los Estados miembro en dinamizar los procesos judiciales en suelo nacional como medida de endurecimiento, por lo que sí se entiende como un éxito comunitario y afecta muy positivamente a la penalización del fenómeno terrorista a nivel europeo.

- 7) *Las acciones de respuesta bajo el cuarto pilar de la Estrategia antiterrorista no alcanzan una amplia cobertura de seguridad y actuación rápida comunitaria en caso de atentado, estando supeditadas a los medios de los Estados miembro y el bajo liderazgo y capacidad coordinadora de la UE, hecho que conforma una Europa más vulnerable.*

El pilar responder ha dejado entrever el poder que la UE demuestra ante la posibilidad de un ataque terrorista a nivel nacional o transnacional y nos presenta a una organización con funciones cooperativas, de soporte, apoyo y asociación a través de los Estados miembro, en conjunto con la UE. De esta manera, las medidas diseñadas bajo el presente pilar presentan a la organización como catalizador de los ejercicios y la conforman como escudo ante un atentado de gran envergadura, pero carece de mecanismos evaluadores superiores e independientes a las acciones presentes en el campo de la respuesta, en detrimento de la seguridad nacional e internacional.

La arquitectura ofrecida por la UE para actuar en el restablecimiento y la paliación de las consecuencias de un ataque terrorista cubren un espectro acotado, y se apoyan en los Estados miembro, pero dicho apoyo no consigue sino desarrollar políticas que se ubican más dentro de lo gestual que lo operativo, reduciéndose a una batería de preceptos que menoscaba su importancia como actor internacional consolidador y garante de la seguridad, tanto de las infraestructuras críticas comunitarias como de la demás infraestructuras de sus miembros nacionales. Asimismo, la vías por la que los Estados miembro pueden solicitar los mecanismos de respuesta como el mecanismo de protección civil, los sistemas de respuesta rápida y las medidas de prevención frente a situaciones de emergencia se encuentran sometidas a una previa actuación nacional en determinados casos, hecho que evidencia que sin la configuración previamente ofrecida por los 28 miembros, la respuesta es en un alto porcentaje nacional, lo que conlleva el problema enquistado de la inutilidad de la UE y su carencia como actor en situaciones que requieran conductas operacionales a corto y medio plazo.

El pilar responder implica asimismo una gestión del terrorismo referente a un atentado terrorista de naturaleza química, biológica, radiológica y nuclear, área en la que la UE entiende la amenaza como de alto riesgo y capacidad desestabilizadora colosal, por ello, la conclusión a la que llegamos es que la organización tras sus medidas contra un atentado QBRN no es suficientemente robusta como para alcanzar un nivel de homogeneización y acuerdo cohesionado que asegure niveles de seguridad altos y acciones de respuesta eficaces, más allá de las ofrecidas por los Estados miembro. Por tanto, si un atentado de carácter transnacional tuviera lugar, la situación se determinaría adversa de cara a la integridad comunitaria como actor internacional, ergo colegimos que la UE necesita replantearse su seguridad debido a que las repercusiones van más a allá de lo local y/ o seguridad de los Estados miembro, sino que inciden directamente en la propia UE como entidad y su pervivencia como garante de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Conclusión a la que llegamos tCOambién es la tendencia al alza que desde Bruselas identificamos, que aunque lenta, persigue la idea de aunar dispositivos de respuesta y confraternizar métodos con el objeto de sortear la problemática disparidad de herramientas de acción en servicios de seguridad, con el subsiguiente perjuicio en el proceder de las consecuencias de un atentado terrorista.

**C. Las instituciones de cooperación de la UE, comunitarias o exteriores, suponen un apoyo importante en materia contrterrorista pero se mueven con un escaso campo de acción, duplicidad de funciones y con alta dependencia de otros actores lo que implica un ineficiente gasto de presupuesto comunitario.**

- 8) *El fenómeno terrorista se ve auspiciado por organizaciones comunitarias que cubren aspectos que la UE por sí sola no puede, pero limitadas por su campo de acción aunque potenciadas por la incipiente cooperación necesaria detectada por algunos Estados miembro y demás organizaciones transnacionales.*

La UE se establece como actor cooperador en materia antiterrorista en diferentes niveles, pero inferimos una tendencia creciente a nivel europeo y un incremento paulatino pero activo con instituciones no comunitarias, desde el nivel operativo hasta líneas de cooperación menos concretas y enfocadas al largo plazo. Se evidencia una necesidad de apoyo comunitario en la lucha contra el terrorismo más allá de los Estados miembro, por lo que las instituciones comunitarias se conforman como la estructura *sine qua non* la UE recortaría aún más la credibilidad que observamos de cara a los Estados miembro en su compromiso con las medidas



antiterroristas. Europol es, a todas luces, la organización base en materia contraterrorista, que ha visto elevar su funcionalidad desde su nacimiento, aunque es víctima de su bajo protagonismo institucional y vinculante.

La cooperación judicial es un éxito declarado de la UE gracias a la orden de detención europea y a la creación de Eurojust y la Red Judicial Europea, que soportan y sirven de nexo de unión y análisis para los 28 Estados miembro y la UE. Pese a ello, los Estados miembro no priman en las instituciones comunitarias sus problemas de carácter transnacional como el terrorismo, el crimen organizado, el fraude, blanqueo de dinero, etc.

Las instituciones europeas analizadas tiene funciones más gestuales que operativas, pero tienden a la homogeneización creciente, muy paulatinamente; lentitud motivada por el propio mecanismo comunitario débil y sin un sustrato de consenso claro y definido. La UE refuerza medidas de cara a la estandarización de las fuerzas de seguridad, de los mecanismos y de los procedimientos prácticos en respuesta y prevención, que se reflejan en la Escuela Europea de Policía, Europol, Frontex con el visto bueno de los más relevantes Estados miembro, pero desacelerado por el coste de dicha igualación teórica y práctica. En materia de seguridad sí concluimos una dirección de homogeneización en industria de defensa, que persigue una Europa más independiente, tecnológica y prácticamente más segura y con un uso más eficiente del escaso presupuesto de defensa comunitario, motivado por la bajada de los presupuestos en defensa de los Estados miembro. Observamos también una ralentización en la cooperación motivada por la determinante escasa interacción entre sector público y privado en materia de defensa, argumento que hemos identificado en los cuatro pilares de la Estrategia antiterrorista.

En lo relativo a las organizaciones no europeas es donde evidenciamos la circunscrita capacidad de la UE para mantener relaciones de cooperación en materia terrorista productivas, donde los resultados de las mismas se resumen en transferencia de información, soporte, apoyo, sensibilización y cambios a nivel coyuntural. El caso de Interpol muestra la disparidad en la naturaleza de ambos actores: la operatividad frente a la inoperancia cooperante de la UE. Debemos reconocer de este modo la actitud que muestra la UE de necesidad de cambio hacia nuevos aliados de cooperación, como Asia y África en relación al terrorismo y que gradualmente se afianzan, pero en un nivel muy inferior al de otras organizaciones transnacionales.

## CONCLUSIONS IN ENGLISH

This thesis has compiled, reviewed and analyzed the policy that the EU has carried out to combat terrorism in the area of freedom, security and justice, understanding as a turning point for its study the attacks of September 11, 2001. Such attacks were erected as the trigger that led to the rise of global antiterrorist actions, and placed terrorism on the agenda of international major world powers. We have, therefore, shelled horizontally and descriptively the measures taken by the EU within the counterterrorism area, starting as the substrate and framework provided by European Security and Defense Policy. We will then provide conclusions based on the hypotheses raised in the order in which these are reflected at the beginning of the work, in the introductory methodological considerations, to arguably support each of them through the results obtained from this work.

**A. The EU applies a weak Foreign, Security and Defense policy without adaptability, evolution and leeway. Such behavior implies the decrease of the EU as a key major actor and the consequent rise of other Allied and Non-allied powers in the international arena, while promoting independent action by the Member States.**

1) *The Common Security and Defense Policy has, to date, few operational, political and economic tools creating a weak architecture to support a committed and consistent European strategy against terrorism.*

We analyzed a weak, slow and not united European security and with little maneuver margin that leads to an architecture more focused on the legal basis than on the operational implementation; an approach that has led to an EU showing a lack of operativeness and a slow performance, as well as an EU unaware of the threat that the current volatile situation has for its balance. We identify minor changes to the Common Security and Defense Policy after the entry into force of the Lisbon Treaty in 2009, despite the consolidation of structures linked to the EU under the umbrella of the EEAS, which is the apex of a weak pyramid the CSDP is part of.

We have stated that CSDP constitutes a meager substrate for the European security, in which we include terrorism. This shortage of maneuver margin is also visible in our nearest neighborhood, where the EU has proved unable to cope with crisis and conflicts that required quick reaction measures, by using soft and smart power with a too bounded perspective. The EU has failed in operations such as in Libya, Lebanon, Mali and Syria; both at an operational

and theoretical level, facts that affect undoubtedly the EU's credibility as an international actor, both inside and outside its borders.

A more powerful CSDP requires to strengthen the European institutional framework and promote joint actions between Member States and other EU actors. To this end, we identified a set of guidelines that the organization should consider and apply in order to avoid the repetition of irrelevant and inefficient past performances. The most outstanding deficiencies stress the need for the creation of a clear strategic focus, creating a comprehensive approach, as pillar for the theoretical possibilities that the Lisbon Treaty confers, accompanied by a White Book that establishes and defines relations and commitments between the EU and its Member States in the field of security and defense. Following the same lines, there is an urgent need for structured and permanent cooperation, starting with the Member States that are the closest and the most incline to work with the EU and its security, military and investigation capacities. Furthermore, we detected a disconnected scenario between defense and research, industry, innovation and public and private sectors; reason why the implementation of defense in the different EU policies is of paramount importance in order to improve efficiency and gain capabilities from the basis of these policies.

As for the agencies linked to CSDP, we underline the crucial role of the European Defense Agency, where we identify a clear opportunity to implement the EU institutional framework in favor of supporting the tasks of the Agency in military capabilities and weaponry, along with the rest of EU related agencies.

Given the panorama presented in security and defense policy, we focus on an EU inside a process of changes that goes through transformations at global, regional and European levels, within its necessary reframing of a strategic plan and external action. Regionally, we recognize an EU involved in a process of strategic increase at a very low pace and involved in establishing strategic ties with its traditional nearest neighborhood, but developing insufficient strategic cooperative processes towards other geostrategic allies that are necessary and valuable states in the middle and long term for vital European interests. To increase the strategic importance of the EU as an organization, we underline the need to establish partnerships with governments and societies in transition, at a commercial and security level, while supporting and building democracy, human rights and rule of law. But also, we observe the incapacity of the EU to make important strategic moves by itself, because of the limited room for maneuver that EU policies confers. Therefore, an organization such as the EU requires not only implementing its

own flagship smart power but also the sum of the smart powers from its strongest Member States. Combined with the support of a High Representative with a reinforced mandate, and of EU delegations abroad, the EU would be able to acquire the appropriate capacities to develop new strategic partnerships and to reinforce relations already vaguely initiated.

At the global level, we also noticed a battery of changes that affect the EU as a significant international actor in a multidirectional way. These changes are the perception and management of problems of general reach that directly or indirectly jeopardize the security, integrity and stability of the EU as an organization, as well as the Member States in areas such as governance, interregionalism, development and new threats such as climate change, energy security, food security and human rights. We deduct the need for implementation of action lines that combine formal and informal measures based on policies addressing the structural and conjunctural dimensions, and evolve towards a greater willingness by Member States based on a European executive with clear and common objectives.

At the EU level, we saw the urgent need to reduce the internal market barriers. This would lead to a strengthened, dynamic, efficient while independent Europe that is economically diversified, sustainable and resilient. The way to encourage this transformation goes through a progressive reduction of barriers to facilitate the movement of capital, services and goods, achieved through close relationships with Member States and effective and targeted cooperation on specific fields.

<p><b>A1. Operational initiative of Member States in terms of security and foreign policy towards the vulnerability and low commitment of the EU to the detriment of the international character of the organization.</b></p>
---

*2) Increase of individual actions on terrorism by Member States showing protectionist behavior regarding their sensitive information related to national security, while being open to transnational security data sharing.*

This conclusion is linked to the previous one and stands out as one of the most remarkable effect of the security and defense policy, based on the legal framework but not on facts on the ground. Also, the antiterrorist policy of the EU almost confers to Member States the totality of the margin of action in a situation in which they need the support of the EU. That support is understood from the areas of logistics, coordination, cooperation, management and exchange

of best practices and actions that Member States need to improve their national counterterrorism policies.

Given the context of abandonment by the EU and the low commitment showed by the EU strategy against terrorism, Member States adopt individual trends. We detected the increase of separation of national governments from the EU, which is even more accentuated in security matters. Therefore, the trend of large national actors with strong counterterrorism policies is characterized by the adoption of two distinct behaviors: on the one hand, high cooperation on security action at European level and, on the other hand, low cooperation in matters requiring the sharing of national sensitive information. These trends also show that the high cooperation is primarily in fields involving transnational security such as aviation security, security in explosives, visas and generally everything related to the movement of people across the EU. Moreover, we identify a gradual decrease of cooperation in sensitive matters, a situation explained by the limited EU capacity to compile, handle and use sensitive data which are directly linked to national governments, in which case the Member States show themselves more protectionist, are less cooperative and adopt measures based on will, support and partial transparency towards the EU. We determine in this second trend measures such as critical infrastructure protection, that given the sensitive nature of the structures and the high risk of suffering a terrorist attack, are conceived by the Member States as national security competence.

**B. The EU has created an antiterrorism policy characterized by excessive nonfunctional theoretical approach, supported by low homogeneity measures, low operating level, differing in the application and not enough binding with stakeholders.**

*3) The policy to combat terrorism is designed as a compilation of heterogeneous measures, with low flexibility, poor engagement with Member States and institutions of cooperation and poor efficiency for the future of a transnational organization guarantor of a common area of freedom and security in Europe.*

The study of the EU counter-terrorism policy from a global perspective has provided us with a very interesting situational research of the EU as an institution and as an acting role player of different policies. At the counter terrorist level, the EU has reached unthinkable achievements in the post-September 11 era, prior to which relations were mostly pragmatic, bilateral and *ad hoc*. Those relationships have since become more cooperative and multilevel,

but, despite these changes, we conclude that the antiterrorism policy of the EU is far from being a common policy, confining the EU to a coordinator, supporting body and catalyst of measures that rely mostly on Member States' actions.

The studied organization has been able to implement counter-terrorism actions mainly within the territory of the EU, but not outside its borders where we detect areas of high action and declared areas of inertia, with consequent damage to the credibility of the EU as an international actor, which translates into an unstable policy and leads to a permeable security situation not adapted to the needs of the evolving terrorism phenomenon.

The scope of the counterterrorism strategy based on its four pillars shapes measures that are not firmly compromising, disintegrated, dependent, inconsistent and harmonizing enough. We also identified a rising trend in cooperation in certain areas such as justice, aviation security, human trafficking and transfer of information, which indicates a slight but continuous change in the attitude of Member States in support of community tools for success. The explaining factors of separation and failing to adopt EU policies are a result of the heterogeneity and difficult harmonization of legislation corresponding to 28 governments, with different structures, interests and adaptation paces. Regarding the regulation and review of the measures, either by European organizations or by independent agents, we recognized that the more operative the actions are, the less implementation and control we observe, in particular in action plans and specific strategies. Likewise, we detected a more communitarian focus on the interactions among national authorities rather than on increasing the competencies of community agencies with supranational capabilities, as well as a preference by Member States to benefit from bilateral meetings and outside the EU.

*4) Prevention is the most important EU antiterrorism tool, but is hampered by the slow development of detection instruments that reduces its effectiveness because of the lack of transparency and cooperation of the operational functions of Member States and their unmanageability of the pillar "Prevent".*

The EU proposes measures that are in line with the cooperation and control at minimum levels in the field of detection technologies for law enforcement, customs and public security services. These measures are based on the performance of the Member States themselves, a situation that forces the EU to adapt its detection technologies to those previously developed, confining the organization to a mere supporting actor and a link between the other Member States. Given this scenario, we identified disparity detection criteria, repression in the field of

safety, with consequent operating imbalance that shows severe gaps in security that result in a decrease in the effectiveness of community structure.

The measures aimed at preventing violent radicalization have exponentially increased since the publication in 2005 of the strategy to combat terrorism as a result of the action of domestic terrorism and the emergence of the "lone wolf" phenomenon. The EU has directed its efforts through a local perspective that has failed due to the lack of transparency between the Member States and their national policies against violent radicalization supported by direct actions, more focused in the short / medium term. This approach is detrimental to the security of the EU and relies on the success of national governments, even if the measures are related to a transnational threat. This scheme places the EU as an advisory body without sufficient capacity to impact at national level and relegated to establish a broad and poorly defined framework of action for voluntary choice facing Member States.

Prevention also covers safety in the cyberspace, which is directly linked to the stability and integrity of computing systems and all the counterterrorism measures related to the cyberspace. The EU has reacted late to the new scenario of confrontation involving cyberspace and where the organization, along with its Member States, is also a victim.

*5) The pillar 'Protect' involves monitoring and collecting information of various kinds, at community and national level, is affected by the duplication of tools and is used by interested Member States. This situation causes a disparate and more theoretical than operational efficient system.*

The EU under the pillar 'Protect' develops a series of tools to manage information within the territory. This information is used to optimize, streamline, collect and serve as a safety analysis for the EU and its Member States. The problem is that the real application of this information contains a large amount of data, compiled in a total of up to eighteen tools. In these eighteen tools, we identify errors that directly affect European security and integrity, as well as the security of the data and their use themselves. The compilation of European tools shows duplication of information, which results in a slowdown of the process and a decrease in its employability. Consequently, Member States tend to use, either their management systems or other support agencies. Besides that, we observe a growing trend of Member States using information management tools as a complementary tool or, at best, substituting national data management systems, for example in the area of aviation security. We noted that Member States do not share the total data to the EU, but use their own systems as a complementary

one. Therefore, the EU data management system does not have a precise, dynamic and executive system.

The United States is the strongest ally of the EU in the field of protection. At the same time, we determine a relation of subordination of the EU to that international actor. Despite this partial subordinate position, the EU acquires benefits for the implementation of the measures. Actions of cooperation between the two role players have resulted in a reciprocal increase in aviation security and higher control in the transport of goods and passengers.

The pillar 'Protection' of the strategy involves safeguarding infrastructure vulnerable to terrorist attacks. In this context, we observed active and involved EU Member States. On the contrary, Member States less open to cooperation show more protectionism and defend their structures through national security measures. Likewise, Member States need the EU and its mechanisms, but they use them as a secondary option.

*6) The measures in the pillar 'Pursue' do not effectively reduce terrorist activities. The actions are limited by factors such as opacity between national governments, the restricted relationship between public and private sector and various financial legislation within the EU.*

The prosecution of terrorism by the EU aims at identifying, limiting and eliminating the sources of financing terrorist activities, and constitutes one of the most important tools of counterterrorism, including measures inside and outside the EU. On the ground, we observed that the EU faces a complex scenario in terrorist financing activity, due to the diversity and fragmentation of national policies. As a result, the lack of homogeneity hinders cooperation and transnational research. In the same way, we found a severe diversity between the EU measures in the fight against terrorism financing and the ones implemented by other organizations. We conclude, therefore, that measures to prevent and dismantle terrorist financing and money laundering are limited, have a low level of specificity and do not favour transnational justice. These problems are compounded by the lack of continuity and accurate control from a superior level.

The pillar 'Pursue' also includes the security and control of explosives, in addition to the precursors used in terrorist attacks. The pursuit and control of explosives are essential to create a verified and protected market. Its failure is due to the complexity of the market itself, the variety of national regulations within the EU and the low cooperation between private and public sectors. The EU has underlined the need to balance and homogenise the market on



explosives at the European level, but Member States have only adapted minimum standards. Such rules have favoured an increase above all in land, naval and air security. In particular, aviation security has been strengthened through more comprehensive inspections and more secure aircrafts.

On the contrary, we identified serious anomalies the EU has failed to correct, such as the standardized regulation of explosive precursors. The presence of precursors in the legal market provides the ability of terrorist groups to acquire them in a Member State where they are legal, to be used later in an attack on another Member State where such substances are classified as prohibited.

Today, the EU is heading towards the forced standardization in the field of explosives, not by Community will, but due to the national security of Member States. Similarly, we found the link between public sector and private industry in order to design manufacture processes respecting safety standards from creation of the substances and products until their release to the market. A safer European market requires an increase in safety in manufacturing and better and more fluent relations between the public and private sectors.

From the judicial point of view, we confirm that the pillar ‘Pursue’ progressed with the European Arrest Warrant, which speeded up the judicial processes relating to terrorism cases. But we detected errors in the representation of the process and the fairness of the parties involved. Part of the success is due to the interest of Member States to boost judicial proceedings in their national jurisdiction as a measure of strengthening the law. In short, the European Arrest Warrant is a community success that positively promotes the criminalization of terrorist activity in Europe.

*7) The actions of response under the fourth pillar of the Strategy to fight terrorism do not reach a wide cover of security and fast community action in case of an attack, being subjected to the means of Member States and the low leadership and coordinating capacity of the EU, a fact that makes Europe more vulnerable.*

The pillar ‘Respond’ shows the scope of the EU action in case of a terrorist attack at a national or transnational level and we observe the organization’s cooperative functions, support and partnership relations with Member States. Thus, measures designed under this pillar present the organization as a catalyst for counterterrorism measures, but lacking independent and superior evaluators in the field of response to the detriment of national and international security.

The architecture offered by the EU to act in the mitigation and the alleviation of the consequences of a terrorist attack covers a limited spectrum, and is supported by Member States. However, such support has led to policies that are more theoretical than operational, falling to a battery of precepts that undermine the EU's importance as an international actor and guarantor of security, both for community critical infrastructure and for national infrastructures of its members. Also, the ways in which Member States may request response mechanisms, such as the mechanism of civil protection, rapid response systems and measures for preparedness for emergencies, are subject to a prior national action in certain cases.

The pillar 'Respond' also involves the management of a CBRN terrorist attack. The EU conceives the threat as high risk to be tackled, and able to disrupt the stability of the EU. The conclusion offered after the study of the measures is that the EU has not the right security standards to reach a homogenous level of protection and reaction to the Member States. In case of a terrorist attack of that nature, the EU will show its incapability to act and perform as an international organization. Brussels tends to harmonize national tools and avoid duplication in order to create a more efficient response mechanism in case of a terrorist attack.

**C. The EU cooperation institutions, either community or external, are an important support in counterterrorism but we observe little leeway, duplication of functions and high dependence on other actors, leading to an inefficient spending of the EU budget.**

*8) The fight against the terrorist phenomenon is supported by community organizations covering issues that the EU is not able to cover. This assistance is limited by its scope, which is increasing by the incipient necessary cooperation detected by some Member States and transnational organizations.*

The EU is an active cooperative actor on terrorism at various levels and we infer a growing trend at European level and a gradual increase in active cooperation with non-EU institutions in actions, from the operative level and the short-term and long-term levels, including concrete and broader activities. We demonstrate a Community need for support in the fight against terrorism in the Member States, but even more urgent in the EU and through its institutions. Major cooperation with outside agencies would enhance the credibility and role of the EU. Therefore, Europol is the agency with the best organization and measures taken to combat terrorism. This agency has evolved in its functions, but still lacks the necessary importance due to non-binding nature of its measures.

Judicial cooperation is a declared EU success due to the European Arrest Warrant, as well as the creation of Eurojust and the European Judicial Network, which generates a link and analysis for the 28 EU Member States and favors joint operations. The problem is that Member States do not transfer to the Community institutions their important transnational issues such as terrorism, organized crime, fraud, money laundering, etc.

The analyzed European institutions have shown more theoretical than operational functions, but we recognized a growing -but slow- tendency towards homogenization. This low trend is due to the weak Community mechanisms without clear and definite consensus. The EU strengthens measures to achieve standardization of the security forces, mechanisms and practical procedures for prevention and response, such as the European Police College, Europol and Frontex. We also recognized a strong homogenization in the defense industry, which is directed towards a more independent, technological and safer Europe. We also noted the same gaps identified on the institutions of cooperation in the four pillars of the Strategy to combat terrorism: low cooperation between public and private sectors in defense.

We underline good relations on counterterrorism cooperation with agencies outside the EU, effective and productive but partial. The results are more efficient on data sharing, support, awareness of terrorism and radicalization. The study of Interpol as an agency of cooperation has shown the differences between the high operability of Interpol and the failure of the EU. We also identified the opening of the EU to new players such as Asia and Africa, but slower than to other closer allies. Relations between transnational organizations remain more fluid than distant bilateral relations with the EU.

## SUMMARY IN ENGLISH

### **Relevance and motivation of the topic under investigation**

The study of the phenomenon of international terrorism is a challenge itself as a research topic in the international arena. Terrorism has increased, leading to growing concerns in the West, as it has shown the emergence of new terrorist groups like the Islamic State and the strengthening of others already known, such as Al Qaeda and its regional branches.

The importance of analysing terrorism is justified due to several reasons, the first one being the remarkable mutation suffered by the international security agendas and the birth and implementation of antiterrorism measures. Terrorism has become a challenge for EU governments, which have observed the evolution of such a complex phenomenon since the attacks of 9/11 2001 until today. The second motivation implies the need to assess the prospect that the EU has adopted to design and implement antiterrorist actions until 2015. The third motivation refers to the nature of the EU itself and its figure as major player in the international arena and its decrease as an actor in the current scenario. The fourth and final reason that motivates this research is the need for compilation and analysis of the various antiterrorism measures that have come to light and explaining which were the mechanisms, the measures and the failed actions. The compilation, description and analysis of rigorous and scientific way has enabled us to make judgments and evaluate the present situation as a result of past mistakes and successes.

Therefore, the objective of our research is based on analysing, describing and compiling the most important EU antiterrorism measures, from a direct, detailed and descriptive perspective, in which we assess the transformation of the threat read in the context of 9/11, as well as the mutation of terrorism in a more internationalized, complex and polymorphic phenomenon to eliminate.

### **Temporal delineation**

The study of the EU policy to counterterrorism conducted in this research begins from 2001 until early 2015; thirteen years that collect different policies from the starting point established in September 11<sup>th</sup>, 2001; date of the attacks on New York and Washington, date which poses an inflection point on the international agendas, particularly in the US and the EU.

The starting point of this investigation indicates the importance of the terrorist phenomenon at international level from that date changed international agendas around the world, especially on the West. The closure of the thesis is stipulated in early 2015, coinciding with the strategy of EU Action Plan in Iraq and Syria against the Islamic State, in March 2015, to represent the mutability of the threat and the emergence of a new high-impact terrorist group in the West and the Middle East; which symbolizes a new stage in the terrorist phenomenon: the terrorist threat has become more globalized, violent and marked by the call to radicalization in the West and the MENA region.

### **Formulating hypotheses and objectives**

#### **Hypothesis**

The research consists of three basic hypotheses and three auxiliary hypotheses:

##### **A. Basic hypothesis:**

The EU is developing a weak Common Security and Defence Policy, not strong enough to respond to the risks and threats, including the counterterrorism capacities. The consequence is the decline of the EU as a global actor in the international arena.

##### **A1. Auxiliary hypothesis:**

This situation pushes Member States to pursue other ways and perspective of action to blunt and protect their national interests.

##### **B. Basic hypothesis:**

The EU has created an antiterrorism policy characterized by excessive non-functional theoretical approach, and the insufficiently homogeneous, operational, transparent and binding practice with stakeholders.

##### **B1. Auxiliary hypothesis:**

The EU counterterrorism policy delegates functions to Member States promoting independency, lack of political commitment and irregularities at the operational level.

##### **B2. Auxiliary hypothesis:**

The Member States' initiative to conduct independent counterterrorism policies -that are more efficient- has increased the temporary security of the EU, but has created more medium-long term problems within the EU related to coordination, data sharing and common political will.

C. Basic hypothesis:

The EU has several community organizations that demonstrate errors in duplication and poor oversight, accompanied by an inefficient spending of the EU budget.

### **Research Objectives**

**First objective:** Analysing the EU security and defence policy in a descriptive and analytical way and determining their pillars of action in theory and practice, as well as the vision of the EU.

**Second objective:** Compiling and structuring the published documentation, examining and describing the most relevant measures and analysing their scope, contextualized in the current scenario of fighting against terrorism in relation to the EU, its Member States, as well as other international actors and organizations.

**Third objective:** Establishing a trend in terrorism cases over recent years, in parallel with the measures implemented in order to address these developments and outline the vision and action of the EU as an organization.

**Fourth objective:** Creating the list of the most remarkable institutions in relation to the fight against terrorism to stage its role and functioning in this area, either as a partner to the EU or as encumbrance to it.

### **Research methods**

This research has implemented the so-called qualitative analysis, including descriptive and comparative analysis. The descriptive method has allowed us to conduct a thorough narrative and graphic presentation of the reality investigated. The descriptive method gave us the ability to approach a first glimpse of the reality presented. Likewise, the comparative qualitative method has provided the tools to make a contrast among the most important elements of reality investigated with others aspects already known. Based on this method, we have identified the similarities (analogical search) and differences (differentiating search), which has provided the basis for comparing specific antiterrorism measures and comparing

them with their own update in order to detect a trend, either if it is a correct one or, on the other hand, a EU policy mistake. Given the nature of the thesis and the assessment of EU counterterrorism policy, the method that prevailed has been the descriptive method, the network of community reeling counterterrorism measures and adjusting better to the proposed logical analysis to reach the conclusions of the investigation.

### **Structure of the thesis and results**

The research carried out is divided into three parts justified according to a logical order and that encourages understanding and analysis of the EU counterterrorism policy. We have chosen the division into three blocks due to three major areas or sectors that structure the work. The first part establishes the framework for action that is based on CSDP, which helped us understand the role of the EU in security and defence, in the same way that creates the necessary basis to address the terrorism phenomenon in the second part of the thesis. We can identify that second part as the core of the research, as we present the compilation, description, and analysis of the strategy to combat terrorism and the main aspects and measures linked to the EU. Finally, the third part of the document leads directly to the vision which shows the EU as a cooperation body, and where we present the key EU agencies to understand the success or failure of the organisation and the relations with other agencies against terrorism.

The introductory chapter 'Methodological considerations' corresponds to the methodological aspects and serves as a presentation of the thesis, in which we tackle the problem of terrorism, the development of research points, the theoretical framework used, the period selected, as well as aspects defining and clarifying the research. In this chapter, we give special importance to the main and auxiliary hypothesis, and the objectives in the thesis, bypassing the most important points that set the scientific study of the role of the EU in the fight against terrorism. We have excluded this chapter from the thesis division into three parts due to the introductory and general character.

The first chapter "Political security and defence of the EU as part of its counterterrorism strategy" builds a remarkable substrate to understand the fight against terrorism. It refers to the EU as an actor from the point of view of security and defence to explain counterterrorism measures and the evolution of the EU in this field, as well as the capabilities and actions that shape the EU as a global actor. At the same time, the chapter summarizes the Community actions since the beginning of the investigation, in late 2001. We also study the origin of CFSP and CSDP to create a better perspective from the past until the present on counterterrorism. The

EU has been studied extensively as a catalyst and promoter of security and defence at European level, to have the opportunity to address terrorism not only from the point of view of this threat itself, but also the study of the threat of terrorism and its evolution according to the other Member States.

The second chapter 'EU strategy in the fight against terrorism' gives an overview on how the EU deals with counterterrorism measures, that connect the antiterrorist policy and the key issues to be discussed in the following chapters. This chapter compiles and underlines the aspects concerning the objectives of this research, focusing on details that create the base for the most important document on terrorism, the European Union Counter-Terrorism Strategy, published on 30 November 2005. This strategy is motivated by the terrible attacks on European soil in Madrid in 2004 and in London in 2005. This chapter also offers a retrospective on the fight against terrorism through its global perspective and leads to the description of each action and plan in the following chapters, describing and analysing the content and application to be understood as a global concept of the Strategy.

The chapter 'Pillar 'Prevent' as a priority in the fight against terrorism', corresponds to the first pillar of the EU Counter-Terrorism Strategy, 'Prevent'. This chapter concretely discusses the most important steps the EU has advanced until the end of our investigation in early 2015. We have compiled the preventive measures against a terrorist attack, as well as the aftermath. We also assess in this chapter the preventive measures against a terrorist attack. Preventive actions are an important foundation for the EU, reason why we give particular importance within the chapter to the prevention against violent radicalization, through a retrospective of Community documentation on terrorist radicalization until today, also relying on a comparison of the policy against radicalization published in two Member States: Britain and the Netherlands, by an intimate relationship with domestic terrorism and its social structure. In order to get a broader perspective, we use the comparison between the EU and the US, concluding with a set of similarities and differences between the already mentioned actors. We underline the importance of prevention as a short-medium term solution to control the home-grown terrorism and the *foreign fighters*, growing phenomenon of complex detection.

The fourth chapter of the research 'Protect: safeguarding the EU and its Member States' compiles all measures related to the protection of people and structures and brings together aspects of security protection, underlining the right steps taken by the EU and the gaps on each



action. If we delve into the contents of the chapter, we also study the protection of European critical infrastructures and the consequences. We discuss how the EU operates under its umbrella to safeguard those places that, if victims of a terrorist attack, would have a serious impact on the security and stability of the current situation. We also consider in the fourth chapter the tools to mitigate the effects of a terrorist attack and restore the pre-attack conditions, from a material point of view, through the European Union Solidarity Fund focused on the attention to victims of terrorism. The fourth chapter also summarizes and analyses the EU information and management tools; and validate the importance they have gained over the years by highlighting the main aspects of each tool at different levels.

The fifth chapter 'Pursuing: control, dismantling and prosecution of terrorist activities against a divided Europe' refers to the measurements obtained on the basis of the prosecution of suspects involved in terrorism. The success of the EU is pointed out after adopting one of the most effective measures against terrorism: the European Arrest Warrant which, preceded by an earlier agreement on extradition between Member States, led to a structure that considerably speeds up the judicial process on behalf of the States and the Union. In the same chapter, we compile the fight against terrorism financing, where we emphasise the importance and the scope of the anti-financing and anti-money laundering measures mean to the fight against terrorism, and we also stress the changes and adaptations needed in order to increase the validity and efficacy of the EU actions.

The sixth chapter 'Respond: reduce the consequences of a terrorist attack with a common line of action' analyses the EU reaction to a terrorist attack. We study the system used to coordinate aid at transnational level and how this mechanism designed by the EU handles the problem with the implemented capabilities. In this chapter, we also consider the scope and consequences of a terrorist attack of chemical, biological, radiological or nuclear nature. The research also offers a compilation of legal documents in this regard, while analysing the missing elements and the commitment necessary to assess the risk faced under the pillar. We validate the measures taken by the EU to confront a terrorist attack of that nature and compare the EU actions to the actions taken by the US, underlining the differences and similarities.

The seventh chapter of the thesis 'Cooperation institutions as agents of change in the fight against terrorism' focuses on the role, achievements and relations that this agencies and organizations develop to fight against terrorism, directly or indirectly with the EU. The chapter includes the overview and compilation of the functioning of the most important agencies, as

well as the links between them and the EU. Each agency has different goals and capabilities, thus, not all sections of the chapter follow the same content and structure. The most important agency is Europol. We compile and evaluate the terrorist phenomenon and its evolution through the Europol annual reports, placing in perspective the terrorist trend and the changes made since 2002. Subsequently, we reflect other EU agencies: Eurojust and European Judicial Network, where we identify the trend on the fight against terrorism by profiling the judicial actions and the positive issues that these agencies added to the community actions. On the other hand, we determine the errors and operational duplicities on the steps already taken. The last chapter of the text also includes CEPOL, as necessary pillar to achieve homogeneity between Member States security forces and the protocol necessary to create an efficient and operative common frame to act against terrorism.

### **Main Conclusions**

This thesis has compiled, reviewed and analyzed the policy that the EU has carried out to combat terrorism in the area of freedom, security and justice, understanding as a turning point for its study the attacks of September 11, 2001. Such attacks were erected as the trigger that led to the rise of global antiterrorist actions, and placed terrorism on the agenda of international major world powers. We have, therefore, shelled horizontally and descriptively the measures taken by the EU within the counterterrorism area, starting as the substrate and framework provided by European Security and Defense Policy. We will then provide conclusions based on the hypotheses raised in the order in which these are reflected at the beginning of the work, in the introductory methodological considerations, to arguably support each of them through the results obtained from this work.

**A. The EU applies a weak Foreign, Security and Defense policy without adaptability, evolution and leeway. Such behavior implies the decrease of the EU as a key major actor and the consequent rise of other Allied and Non-allied powers in the international arena, while promoting independent action by the Member States.**

1) *The Common Security and Defense Policy has, to date, few operational, political and economic tools creating a weak architecture to support a committed and consistent European strategy against terrorism.*

We analyzed a weak, slow and not united European security and with little maneuver margin that leads to an architecture more focused on the legal basis than on the operational

implementation; an approach that has led to an EU showing a lack of operativeness and a slow performance, as well as an EU unaware of the threat that the current volatile situation has for its balance. We identify minor changes to the Common Security and Defense Policy after the entry into force of the Lisbon Treaty in 2009, despite the consolidation of structures linked to the EU under the umbrella of the EEAS, which is the apex of a weak pyramid the CSDP is part of.

We have stated that CSDP constitutes a meager substrate for the European security, in which we include terrorism. This shortage of maneuver margin is also visible in our nearest neighborhood, where the EU has proved unable to cope with crisis and conflicts that required quick reaction measures, by using soft and smart power with a too bounded perspective. The EU has failed in operations such as in Libya, Lebanon, Mali and Syria; both at an operational and theoretical level, facts that affect undoubtedly the EU's credibility as an international actor, both inside and outside its borders.

A more powerful CSDP requires to strengthen the European institutional framework and promote joint actions between Member States and other EU actors. To this end, we identified a set of guidelines that the organization should consider and apply in order to avoid the repetition of irrelevant and inefficient past performances. The most outstanding deficiencies stress the need for the creation of a clear strategic focus, creating a comprehensive approach, as pillar for the theoretical possibilities that the Lisbon Treaty confers, accompanied by a White Book that establishes and defines relations and commitments between the EU and its Member States in the field of security and defense. Following the same lines, there is an urgent need for structured and permanent cooperation, starting with the Member States that are the closest and the most incline to work with the EU and its security, military and investigation capacities. Furthermore, we detected a disconnected scenario between defense and research, industry, innovation and public and private sectors; reason why the implementation of defense in the different EU policies is of paramount importance in order to improve efficiency and gain capabilities from the basis of these policies.

As for the agencies linked to CSDP, we underline the crucial role of the European Defense Agency, where we identify a clear opportunity to implement the EU institutional framework in favor of supporting the tasks of the Agency in military capabilities and weaponry, along with the rest of EU related agencies.

Given the panorama presented in security and defense policy, we focus on an EU inside a process of changes that goes through transformations at global, regional and European levels, within its necessary reframing of a strategic plan and external action. Regionally, we recognize an EU involved in a process of strategic increase at a very low pace and involved in establishing strategic ties with its traditional nearest neighborhood, but developing insufficient strategic cooperative processes towards other geostrategic allies that are necessary and valuable states in the middle and long term for vital European interests. To increase the strategic importance of the EU as an organization, we underline the need to establish partnerships with governments and societies in transition, at a commercial and security level, while supporting and building democracy, human rights and rule of law. But also, we observe the incapacity of the EU to make important strategic moves by itself, because of the limited room for maneuver that EU policies confers. Therefore, an organization such as the EU requires not only implementing its own flagship smart power but also the sum of the smart powers from its strongest Member States. Combined with the support of a High Representative with a reinforced mandate, and of EU delegations abroad, the EU would be able to acquire the appropriate capacities to develop new strategic partnerships and to reinforce relations already vaguely initiated.

At the global level, we also noticed a battery of changes that affect the EU as a significant international actor in a multidirectional way. These changes are the perception and management of problems of general reach that directly or indirectly jeopardize the security, integrity and stability of the EU as an organization, as well as the Member States in areas such as governance, interregionalism, development and new threats such as climate change, energy security, food security and human rights. We deduct the need for implementation of action lines that combine formal and informal measures based on policies addressing the structural and conjectural dimensions, and evolve towards a greater willingness by Member States based on a European executive with clear and common objectives.

At the EU level, we saw the urgent need to reduce the internal market barriers. This would lead to a strengthened, dynamic, efficient while independent Europe that is economically diversified, sustainable and resilient. The way to encourage this transformation goes through a progressive reduction of barriers to facilitate the movement of capital, services and goods, achieved through close relationships with Member States and effective and targeted cooperation on specific fields.

<b>A1. Operational initiative of Member States in terms of security and foreign policy towards the vulnerability and low commitment of the EU to the detriment of the international character of the organization.</b>
--

*2) Increase of individual actions on terrorism by Member States showing protectionist behavior regarding their sensitive information related to national security, while being open to transnational security data sharing.*

This conclusion is linked to the previous one and stands out as one of the most remarkable effect of the security and defense policy, based on the legal framework but not on facts on the ground. Also, the antiterrorist policy of the EU almost confers to Member States the totality of the margin of action in a situation in which they need the support of the EU. That support is understood from the areas of logistics, coordination, cooperation, management and exchange of best practices and actions that Member States need to improve their national counterterrorism policies.

Given the context of abandonment by the EU and the low commitment showed by the EU strategy against terrorism, Member States adopt individual trends. We detected the increase of separation of national governments from the EU, which is even more accentuated in security matters. Therefore, the trend of large national actors with strong counterterrorism policies is characterized by the adoption of two distinct behaviors: on the one hand, high cooperation on security action at European level and, on the other hand, low cooperation in matters requiring the sharing of national sensitive information. These trends also show that the high cooperation is primarily in fields involving transnational security such as aviation security, security in explosives, visas and generally everything related to the movement of people across the EU. Moreover, we identify a gradual decrease of cooperation in sensitive matters, a situation explained by the limited EU capacity to compile, handle and use sensitive data which are directly linked to national governments, in which case the Member States show themselves more protectionist, are less cooperative and adopt measures based on will, support and partial transparency towards the EU. We determine in this second trend measures such as critical infrastructure protection, that given the sensitive nature of the structures and the high risk of suffering a terrorist attack, are conceived by the Member States as national security competence.

**B. The EU has created an antiterrorism policy characterized by excessive nonfunctional theoretical approach, supported by low homogeneity measures, low operating level, differing in the application and not enough binding with stakeholders.**

3) *The policy to combat terrorism is designed as a compilation of heterogeneous measures, with low flexibility, poor engagement with Member States and institutions of cooperation and poor efficiency for the future of a transnational organization guarantor of a common area of freedom and security in Europe.*

The study of the EU counter-terrorism policy from a global perspective has provided us with a very interesting situational research of the EU as an institution and as an acting role player of different policies. At the counter terrorist level, the EU has reached unthinkable achievements in the post-September 11 era, prior to which relations were mostly pragmatic, bilateral and *ad hoc*. Those relationships have since become more cooperative and multilevel, but, despite these changes, we conclude that the antiterrorism policy of the EU is far from being a common policy, confining the EU to a coordinator, supporting body and catalyst of measures that rely mostly on Member States' actions.

The studied organization has been able to implement counter-terrorism actions mainly within the territory of the EU, but not outside its borders where we detect areas of high action and declared areas of inertia, with consequent damage to the credibility of the EU as an international actor, which translates into an unstable policy and leads to a permeable security situation not adapted to the needs of the evolving terrorism phenomenon.

The scope of the counterterrorism strategy based on its four pillars shapes measures that are not firmly compromising, disintegrated, dependent, inconsistent and harmonizing enough. We also identified a rising trend in cooperation in certain areas such as justice, aviation security, human trafficking and transfer of information, which indicates a slight but continuous change in the attitude of Member States in support of community tools for success. The explaining factors of separation and failing to adopt EU policies are a result of the heterogeneity and difficult harmonization of legislation corresponding to 28 governments, with different structures, interests and adaptation paces. Regarding the regulation and review of the measures, either by European organizations or by independent agents, we recognized that the more

operative the actions are, the less implementation and control we observe, in particular in action plans and specific strategies. Likewise, we detected a more communitarian focus on the interactions among national authorities rather than on increasing the competencies of community agencies with supranational capabilities, as well as a preference by Member States to benefit from bilateral meetings and outside the EU.

*4) Prevention is the most important EU antiterrorism tool, but is hampered by the slow development of detection instruments that reduces its effectiveness because of the lack of transparency and cooperation of the operational functions of Member States and their unmanageability of the pillar "Prevent".*

The EU proposes measures that are in line with the cooperation and control at minimum levels in the field of detection technologies for law enforcement, customs and public security services. These measures are based on the performance of the Member States themselves, a situation that forces the EU to adapt its detection technologies to those previously developed, confining the organization to a mere supporting actor and a link between the other Member States. Given this scenario, we identified disparity detection criteria, repression in the field of safety, with consequent operating imbalance that shows severe gaps in security that result in a decrease in the effectiveness of community structure.

The measures aimed at preventing violent radicalization have exponentially increased since the publication in 2005 of the strategy to combat terrorism as a result of the action of domestic terrorism and the emergence of the "lone wolf" phenomenon. The EU has directed its efforts through a local perspective that has failed due to the lack of transparency between the Member States and their national policies against violent radicalization supported by direct actions, more focused in the short / medium term. This approach is detrimental to the security of the EU and relies on the success of national governments, even if the measures are related to a transnational threat. This scheme places the EU as an advisory body without sufficient capacity to impact at national level and relegated to establish a broad and poorly defined framework of action for voluntary choice facing Member States.

Prevention also covers safety in the cyberspace, which is directly linked to the stability and integrity of computing systems and all the counterterrorism measures related to the cyberspace. The EU has reacted late to the new scenario of confrontation involving cyberspace and where the organization, along with its Member States, is also a victim.

*5) The pillar 'Protect' involves monitoring and collecting information of various kinds, at community and national level, is affected by the duplication of tools and is used by interested Member States. This situation causes a disparate and more theoretical than operational efficient system.*

The EU under the pillar 'Protect' develops a series of tools to manage information within the territory. This information is used to optimize, streamline, collect and serve as a safety analysis for the EU and its Member States. The problem is that the real application of this information contains a large amount of data, compiled in a total of up to eighteen tools. In these eighteen tools, we identify errors that directly affect European security and integrity, as well as the security of the data and their use themselves. The compilation of European tools shows duplication of information, which results in a slowdown of the process and a decrease in its employability. Consequently, Member States tend to use, either their management systems or other support agencies. Besides that, we observe a growing trend of Member States using information management tools as a complementary tool or, at best, substituting national data management systems, for example in the area of aviation security. We noted that Member States do not share the total data to the EU, but use their own systems as a complementary one. Therefore, the EU data management system does not have a precise, dynamic and executive system.

The United States is the strongest ally of the EU in the field of protection. At the same time, we determine a relation of subordination of the EU to that international actor. Despite this partial subordinate position, the EU acquires benefits for the implementation of the measures. Actions of cooperation between the two role players have resulted in a reciprocal increase in aviation security and higher control in the transport of goods and passengers.

The pillar 'Protection' of the strategy involves safeguarding infrastructure vulnerable to terrorist attacks. In this context, we observed active and involved EU Member States. On the contrary, Member States less open to cooperation show more protectionism and defend their structures through national security measures. Likewise, Member States need the EU and its mechanisms, but they use them as a secondary option.

*6) The measures in the pillar 'Pursue' do not effectively reduce terrorist activities. The actions are limited by factors such as opacity between national governments, the restricted relationship between public and private sector and various financial legislation within the EU.*



The prosecution of terrorism by the EU aims at identifying, limiting and eliminating the sources of financing terrorist activities, and constitutes one of the most important tools of counterterrorism, including measures inside and outside the EU. On the ground, we observed that the EU faces a complex scenario in terrorist financing activity, due to the diversity and fragmentation of national policies. As a result, the lack of homogeneity hinders cooperation and transnational research. In the same way, we found a severe diversity between the EU measures in the fight against terrorism financing and the ones implemented by other organizations. We conclude, therefore, that measures to prevent and dismantle terrorist financing and money laundering are limited, have a low level of specificity and do not favour transnational justice. These problems are compounded by the lack of continuity and accurate control from a superior level.

The pillar 'Pursue' also includes the security and control of explosives, in addition to the precursors used in terrorist attacks. The pursuit and control of explosives are essential to create a verified and protected market. Its failure is due to the complexity of the market itself, the variety of national regulations within the EU and the low cooperation between private and public sectors. The EU has underlined the need to balance and homogenise the market on explosives at the European level, but Member States have only adapted minimum standards. Such rules have favoured an increase above all in land, naval and air security. In particular, aviation security has been strengthened through more comprehensive inspections and more secure aircrafts.

On the contrary, we identified serious anomalies the EU has failed to correct, such as the standardized regulation of explosive precursors. The presence of precursors in the legal market provides the ability of terrorist groups to acquire them in a Member State where they are legal, to be used later in an attack on another Member State where such substances are classified as prohibited.

Today, the EU is heading towards the forced standardization in the field of explosives, not by Community will, but due to the national security of Member States. Similarly, we found the link between public sector and private industry in order to design manufacture processes respecting safety standards from creation of the substances and products until their release to the market. A safer European market requires an increase in safety in manufacturing and better and more fluent relations between the public and private sectors.

From the judicial point of view, we confirm that the pillar ‘Pursue’ progressed with the European Arrest Warrant, which speeded up the judicial processes relating to terrorism cases. But we detected errors in the representation of the process and the fairness of the parties involved. Part of the success is due to the interest of Member States to boost judicial proceedings in their national jurisdiction as a measure of strengthening the law. In short, the European Arrest Warrant is a community success that positively promotes the criminalization of terrorist activity in Europe.

*7) The actions of response under the fourth pillar of the Strategy to fight terrorism do not reach a wide cover of security and fast community action in case of an attack, being subjected to the means of Member States and the low leadership and coordinating capacity of the EU, a fact that makes Europe more vulnerable.*

The pillar ‘Respond’ shows the scope of the EU action in case of a terrorist attack at a national or transnational level and we observe the organization’s cooperative functions, support and partnership relations with Member States. Thus, measures designed under this pillar present the organization as a catalyst for counterterrorism measures, but lacking independent and superior evaluators in the field of response to the detriment of national and international security.

The architecture offered by the EU to act in the mitigation and the alleviation of the consequences of a terrorist attack covers a limited spectrum, and is supported by Member States. However, such support has led to policies that are more theoretical than operational, falling to a battery of precepts that undermine the EU’s importance as an international actor and guarantor of security, both for community critical infrastructure and for national infrastructures of its members. Also, the ways in which Member States may request response mechanisms, such as the mechanism of civil protection, rapid response systems and measures for preparedness for emergencies, are subject to a prior national action in certain cases.

The pillar ‘Respond’ also involves the management of a CBRN terrorist attack. The EU conceives the threat as high risk to be tackled, and able to disrupt the stability of the EU. The conclusion offered after the study of the measures is that the EU has not the right security standards to reach a homogenous level of protection and reaction to the Member States. In case of a terrorist attack of that nature, the EU will show its incapability to act and perform as an international organization. Brussels tends to harmonize national tools and avoid duplication in order to create a more efficient response mechanism in case of a terrorist attack.

**C. The EU cooperation institutions, either community or external, are an important support in counterterrorism but we observe little leeway, duplication of functions and high dependence on other actors, leading to an inefficient spending of the EU budget.**

*8) The fight against the terrorist phenomenon is supported by community organizations covering issues that the EU is not able to cover. This assistance is limited by its scope, which is increasing by the incipient necessary cooperation detected by some Member States and transnational organizations.*

The EU is an active cooperative actor on terrorism at various levels and we infer a growing trend at European level and a gradual increase in active cooperation with non-EU institutions in actions, from the operative level and the short-term and long-term levels, including concrete and broader activities. We demonstrate a Community need for support in the fight against terrorism in the Member States, but even more urgent in the EU and through its institutions. Major cooperation with outside agencies would enhance the credibility and role of the EU. Therefore, Europol is the agency with the best organization and measures taken to combat terrorism. This agency has evolved in its functions, but still lacks the necessary importance due to non-binding nature of its measures.

Judicial cooperation is a declared EU success due to the European Arrest Warrant, as well as the creation of Eurojust and the European Judicial Network, which generates a link and analysis for the 28 EU Member States and favors joint operations. The problem is that Member States do not transfer to the Community institutions their important transnational issues such as terrorism, organized crime, fraud, money laundering, etc.

The analyzed European institutions have shown more theoretical than operational functions, but we recognized a growing -but slow- tendency towards homogenization. This low trend is due to the weak Community mechanisms without clear and definite consensus. The EU strengthens measures to achieve standardization of the security forces, mechanisms and practical procedures for prevention and response, such as the European Police College, Europol and Frontex. We also recognized a strong homogenization in the defense industry, which is directed towards a more independent, technological and safer Europe. We also noted the same gaps identified on the institutions of cooperation in the four pillars of the Strategy to combat terrorism: low cooperation between public and private sectors in defense.

We underline good relations on counterterrorism cooperation with agencies outside the EU, effective and productive but partial. The results are more efficient on data sharing, support, awareness of terrorism and radicalization. The study of Interpol as an agency of cooperation

has shown the differences between the high operability of Interpol and the failure of the EU. We also identified the opening of the EU to new players such as Asia and Africa, but slower than to other closer allies. Relations between transnational organizations remain more fluid than distant bilateral relations with the EU.

## IX: BIBLIOGRAFÍA

### 1. Libros

ARCHICK, K.: 'Border Control and Transport Security', *Congressional Research Service, U.S-EU Cooperation Against Terrorism*, 2010.

ARTEAGA, F., CHICO ZAMANILLO, D. DÍAZ FERNÁNDEZ, A., EGEA DE HARO, A., JIMÉNEZ, O., LASHERAS, B., MORENO, L., NAVARRO, V., ONTIVEROS, G., RAMOS, J.; SERRANO, A. y WESTENDORP, C.: *La UE ante los grandes retos del siglo XXI*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2010.

BANDURA, A.: 'The origins and consequences of moral disengagement: A social learning perspective', *Understanding Terrorism: Psychosocial Roots, consequences, and interventions*, F. M. Moghaddam and A. J. Marsella, Washington, D.C., 2011.

BARNETT, M y FINNEMORE, M.: *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, New York, 2004.

BLAVOUKOS, S., BOURANTONIS, D. y PORTELA, C.: *The EU and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Strategies, Policies and Actions*, Palgrave MacMillan, New York, 2015.

BOIN, A.: *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*, Cambridge, 2013.

BUONANNO, L.: *Policies and Policy Processes of the European Union*, Pallgrave MacMillan, United Kingdom, 2013.

BURCHILL, S.: *The National Interest in International Relations Theory*, Macmillan, New York, 2005.

BURES, O.: *EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?*, Ashgate, Farnham, 2011.

CALDUCH, R.: *Métodos y Técnicas de Investigación Internacional*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1988.

CALDUCH, R.: *Relaciones Internacionales*, Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, 1991.

CALDUCH, R.: *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Universidad Complutense, Madrid, 1991.

CARDONA LLORENS, J.: 'Las excepciones al principio que prohíbe el uso de la fuerza: reflexiones a la luz de la práctica reciente', in DUPUY, P.-M. et al. (ed.): *Völkerrecht als Wertordnung : Festschrift für Christian Tomuschat*, Kehl, 2006.

CARO, A.: 'La nueva política de ciberdefensa de la OTAN', *Documento Informativo Instituto Español de Estudios de Defensa*, 2011.

CLUTTERUCK, R.: *Terrorism, Drugs and Crime in Europe*, Routledge, New York, 1990.

COSTA, J.-P.: 'La Cour européenne des Droits de l'Homme et la lutte contre le terrorisme', *El derecho internacional: normas, hechos y valores: liber amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Universidad Complutense, Servicio publicaciones facultad derecho, Madrid, 2005.

- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.; JIMÉNEZ GARCÍA, F.: *Terrorismo y Derechos Humanos: Una aproximación desde el derecho internacional*, Dykinson, Madrid, 2005.
- FERNÁNDEZ TOMÄS, A.: 'Constitución Europea y Terrorismo', *Estudios sobre la Constitución Europea*, Bou Franch, V. y Cervera Vallterra (coords), Valencia, 2006.
- GONZÁLEZ, C.E.: 'Estrategias internacionales para el ciberespacio: El Ciberespacio. Nuevo escenario de confrontación', *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional*, Ministerio de Defensa, 2012.
- GUILLAUME, G.: 'Terrorism and International Law', en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 53, Julio 2004.
- HAYS, P.: 'International Space Security Setting: An Introduction', *Handbook of Space Security*, Springer Reference, 2014.
- HERRERO DE CASTRO, R.: *La UE ¿un actor global? en La Política Exterior de Seguridad y Defensa común de la UE II*, Antonio Marquina (Ed.), Madrid, 2010.
- HILLION, C.: 'Fighting Terrorism Through the EU Common Foreign and Security Policy', *Leiden University - Leiden Law School*, 2014.
- HOLTZ, A. y VON DAHLERN, N.: *Kultur, Macht, Politik. Konstruktivismus und die politische Beziehung von Kultur und Macht*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010.
- HOPF, T.: 'The promise of constructivism in International Relations theory', *International Security*, 1998.
- HOWORTH J.: 'International Relations and the European Union', *The EU's Security and Defence Policy Towards a Strategic Approach*, Oxford University Press, New York, 2011.
- HURD, I.: 'Constructivism', *The Oxford Handbook of International Relations*, REUS-SMIT, C. y SNIDAL, D. (eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008.
- KLEIN, P.: *Le droit international à l'épreuve du terrorisme*, Académie de droit international, Recueil des cours, 2006, 2007.
- KOŁODZIEJ, E.: *Security and International Relations*, Cambridge University Press, New York, 2005.
- KOWERT, P.: 'Agent versus Structure in the Construction of National Identity' In *International Relations in a Constructed World*, ed. Nicholas Onuf y Paul Kowert Vendulka Kubálkova, New York, 1998.
- LEVASSEUR, G.: 'Les aspects répressifs du terrorisme international', *Terrorisme international*, Paris, 1976/1977.
- LIDDICK, D.: *Eco-Terrorism: Radical Environmental and Animal Liberation Movements*, Praeger, 2006.
- LISTER, C.: *Profiling the Islamic State*, Brookings Doha Center, 2014.
- LUCARELLI, S.: 'Multilateralism at the heart of the European Security Strategy', *The EU and Multilateral Security Governance*, Rutledge, New York, 2013.
- MARQUINA, A.: 'Global Challenges and Threats: European and US Approaches', *UNISCI Discussion Papers*, 2010.

- MATUSITZ, J.: *Terrorism and communication: a critical introduction*, SAGE, Los Angeles, 2013.
- MEIRINO, A.: *La creación de la Agencia Europea de Defensa*, 2009.
- MONAR, J.: 'Common Threat and Common Response? The European Union's Counter-Terrorism Strategy and its Problems', *Government and Opposition*, 2007.
- ONUF, N.: 'Constructivism: A User's Manual', *International Relations in a Constructed World*, Nicholas Onuf y Paul Kowert Vendulka Kubálkova Ediciones, New York, 1998.
- PAWLAK, P.: *European Homeland Security: A European Strategy in the Making?*, Routledge, New York, 2012.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M.: "Lucha contra el terrorismo y Derecho internacional", *Cuadernos de Estrategia*, Instituto Español de estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, marzo 2006.
- REINARES, F.: *Terrorismo Global*, Taurus, Madrid, 2003.
- REINARES, F.: *Terrorismo y Antiterrorismo*, Paídos, Barcelona, 1998.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L. (Cord.): *Lucha contra el terrorismo y Derecho Internacional*, Ministerio de Defensa, Instituto español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia, marzo, 2006.
- RUGGIE, J.: 'Constructing the World Policy', *Essays on international institutionalization*, Routledge, New York, 1998.
- SODUPE, K.: *La Teoría de las Relaciones Internacionales a Comienzos del siglo XXI*, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 2003.
- ÚBEDA DE TORRES, A.: 'La amenaza terrorista: entre la normalidad y la urgencia', UBEDA DE TORRES, A.: *Democracia y derechos humanos en Europa y en América. Estudio comparado de los sistemas europeo e interamericano de protección de los derechos humanos*, Reus, Madrid, 2007.
- ALCAIDE, J.: *Las actividades terroristas ante el Derecho internacional contemporáneo*, Madrid, 2002.
- VLCEK, W.: 'Surveillance to Combat Terrorist Financing in Europe: Whose Liberty, Whose Security?' *European Security*, 2007.
- WÆVER, O.: *Securitization and Desecuritization*, Columbia University Press, New York, 1995.
- WENDT, A.: 'Anarchy is What States Make of it: The social Construction of Power Politics', *International Theory: Critical Investigations*, Macmillan Press, London, 1992.
- WENDT, A.: *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- ZEHFUSS, M.: *Constructivism in International Relations. The Politics of Reality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.
- ZUREIK, E.: *Global Surveillance and Policing*, Routledge, 2013.

## 2. Artículos

‘Acción global en el Indico’, *Revista Española de Defensa*, octubre, 2013. Ministerio de Defensa, Disponible en: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/documentacion/revistas/2013/red-299-eucap.pdf>

‘Estrategia de EEUU frente al extremismo violento y la radicalización’, IEEE, 2011. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasActividades/2011/EstrategiaEEUUFrenteextremismoYradicalizacion\\_2SEPTIEMBRE2011.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasActividades/2011/EstrategiaEEUUFrenteextremismoYradicalizacion_2SEPTIEMBRE2011.pdf).

‘EU Parliament Approves Revised United States-European Union SWIFT Agreement’, *The American Journal of International Law*, vol. 104, no. 4, Octubre de 2010. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/10.5305/amerjintelaw.104.4.0659>.

‘Interpol Details Plans For Global Biometric Facial Scan Database’, *Infowars*, 2008. Disponible en <http://www.infowars.com/interpol-details-plans-for-global-biometric-facial-scan-database/>.

‘Nuevo Concepto de Ciberdefensa de la OTAN’, Documento Informativo del IEEE, 2011. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2011/DIEEEI09-2011ConceptoCiberdefensaOTAN.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2011/DIEEEI09-2011ConceptoCiberdefensaOTAN.pdf).

‘Quick scan of post 9/11 national counter-terrorism policymaking and implementation in selected European countries’, *Rand*, 2002. Disponible en: [http://130.154.3.8/content/dam/rand/pubs/monograph\\_reports/2005/MR1590.pdf](http://130.154.3.8/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2005/MR1590.pdf)

‘The economic impact of a European digital single market’, *European Policy Center*, March 2010. Disponible en: [http://www.epc.eu/dsm/2/Study\\_by\\_Copenhagen.pdf](http://www.epc.eu/dsm/2/Study_by_Copenhagen.pdf).

‘Wiesenthal Center Urges OAS to Match European Union in Designating a List of Banned Terrorist Organizations to include Hizbollah – Already a Present Danger in the Americas’, *Simon Wiesenthal Center*, 2013. Disponible en: <http://www.wiesenthal.com/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=lsKWLbPJLnF&b=4441467&ct=13227273#.UIQbGdLwbTp>.

‘Yihadismo. Terrorismo en el Sahel’, *Grupo de Estudios Estratégicos*, 2012. Disponible en: [http://www.gees.org/articulos/yihadismo\\_terrorismo\\_en\\_el\\_sahel\\_9221](http://www.gees.org/articulos/yihadismo_terrorismo_en_el_sahel_9221).

Agencia Española de Protección de Datos, *El sistema de Información de Schengen. Guía para ejercer el derecho de acceso*, 2009. Disponible en: [http://www.agpd.es/portalwebAGPD/internacional/Europa/Autoridades\\_comunes\\_control/common/09\\_28\\_Guide\\_for\\_exercising\\_the\\_right\\_of\\_access\\_es.pdf](http://www.agpd.es/portalwebAGPD/internacional/Europa/Autoridades_comunes_control/common/09_28_Guide_for_exercising_the_right_of_access_es.pdf).

ALCALDE, J.: ‘Avance de África y de la comunidad internacional: adopción del concepto estratégico para la resolución de la crisis de Mali’, Documento de análisis, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2012. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2012/DIEEEA47-2012\\_CrisisMali\\_ConceptoEStr\\_JDA.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA47-2012_CrisisMali_ConceptoEStr_JDA.pdf).

ALLAM M. Y GADZINOWSKI D.: ‘Combating the Financing of Terrorism: EU Policies, Polity and Politics’, *Archive of European Integration*, University of Pittsburgh, 2009. Disponible en: [http://aei.pitt.edu/12385/1/20100114122445\\_Eipascope\\_2009\\_2\\_Article4.pdf](http://aei.pitt.edu/12385/1/20100114122445_Eipascope_2009_2_Article4.pdf).



‘An Attractive Narrative’, *Security Policy Brief*, n.18. 34, Marzo de 2012. Disponible en: <http://www.egmontinstitute.eu/papers/12/sec-gov/SPB34.pdf>.

ANDREW, W.: ‘Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX’, *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n° 2, Marzo de 2009. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2009.00807.x/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>

ARGOMANIZ, J.: ‘European Union responses to terrorist use of the Internet’, *Cooperation and Conflict*, Septiembre de 2014. Disponible en: <http://cac.sagepub.com/content/early/2014/08/31/0010836714545690.abstract>

ARTEAGA, F.: ‘Guía para la cumbre de la OTAN en Chicago del 20-21 de mayo de 2012’, *Real Instituto Elcano*, 2012. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CO NTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/ari38-2012](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari38-2012).

ARTEAGA, F.: ‘Las armas químicas y el ataque a Siria: una cuestión de fe’, *Real Instituto Elcano*, 2013. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CO NTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/comentario-arteaga-armas-quimicas-ataque-siria](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-arteaga-armas-quimicas-ataque-siria).

BAKER E. y KESSELS E.: ‘The OSCE’s efforts to counter violent extremism and radicalization that lead to terrorism: A comprehensive approach addressing root causes?’ *Security and Human Rights*, vol 23, n. 2, 2013. Disponible en: <http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/18750230-90000004>.

BAKKER, E.: ‘EU Counter-radicalization Policies: A Comprehensive and Consistent Approach?’ *Intelligence and National Security*, vol. 30, n. 2-3, 2015. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02684527.2014.988442>.

BALDACCINI, A.: ‘Counter-Terrorism and the EU Strategy for Border Security: Framing Suspects with Biometric Documents and Databases’, *European Journal of Migration and Law*, vol. 10, n° 1, 2008. Disponible en: <http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/138836407x261308>.

BALZACQ, T.: ‘The Hague Programme: The Long Road to Freedom, Security and Justice’, *Security Versus Freedom*. Disponible en: [http://www.lundhumphries.com/pdf/SamplePages/Security\\_Versus\\_Freedom\\_Ch1.pdf](http://www.lundhumphries.com/pdf/SamplePages/Security_Versus_Freedom_Ch1.pdf)

BALZACQ, T.: ‘The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies’, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 46, n°, 2008. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2007.00768.x/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>.

BELLANOVA, R., DUEZ, D.: ‘A Different View on the ‘Making’ of European Security: The EU Passenger Name Record System as a Socio-technical Assemblage’, *European Foreign Affairs Review*, n. 2/1, 2012. Disponible en: <http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=EERR2012017>

BENDIER A.: ‘European Cyber Security Policy within a Global Multistakeholder Structure’, *European Foreign Affairs Review*, vol. 18, n° 18, 2013. Disponible en: <http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=EERR2013011>

- BIRNBAUM, M.: "E.U. designates Hezbollah's military wing as a terrorist organization", *Washington Post*, 2013. Disponible en: [http://www.washingtonpost.com/world/eu-designates-hezbollahs-military-wing-as-a-terrorist-organization/2013/07/22/ffcd872-f2c5-11e2-8464-57e57af86290\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/eu-designates-hezbollahs-military-wing-as-a-terrorist-organization/2013/07/22/ffcd872-f2c5-11e2-8464-57e57af86290_story.html).
- BIZINA, M.: 'Radicalization of Youth as a Growing Concern for Counter-Terrorism Policy', *Global Security Studies*, vol. 5, nº5, 2014. Disponible: <http://globalsecuritystudies.com/Bizina%20Youth-AG.pdf>
- BLANQUET, M.: 'La prise de décision dans la PESC : un mode de fonctionnement intergouvernemental controversé', *Centre d'études sur la sécurité internationale et les coopérations européennes*, 2011. Disponible en: <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00974401/>.
- BOIN, A.: 'Managing Transboundary Crises: The Emergence of European Union Capacity', *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 22, nº 3, 2014. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5973.12052/abstract;jsessionid=878754DE46ECE6D402B795B8989216FB.f04t04?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=fal>.
- BORUM, R.: 'Radicalization into Violent Extremism I: A Review of Social Science Theories', *Journal of Strategic Security*, 2011.
- BOSSONG, R.: 'EU cooperation on terrorism prevention and violent radicalization: frustrated ambitions or new forms of EU security governance?', *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 27, n.1, 2014. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557571.2013.839627>.
- BOSSONG, R.: 'The Action Plan on Combating Terrorism: A Flawed Instrument of EU Security Governance', *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol.46, nº 1, 2008. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2007.00766.x/full>
- 'BROOKS, R.: "Muslim "Homegrown" Terrorism in the United States: How Serious Is the Threat?", *MIT Press Journals*, Octubre de 2011. Disponible en: [http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/ISEC\\_a\\_00055](http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/ISEC_a_00055).
- BROWN I. y KORFF D.: 'Terrorism and the Proportionality of Internet Surveillance', *European Journal of Criminology*, vol 6, 2009. Disponible en: <http://euc.sagepub.com/content/6/2/119.short>
- BROWN, I.: 'Terrorism and the Proportionality of Internet Surveillance', *European Journal of Criminology*, vol. 6, nº 2, 2009. Disponible: <http://euc.sagepub.com/content/6/2/119.short>
- BRUNZEL, C.: 'From Paper State to Caliphate: The Ideology of the Islamic State', *Brookings*, nº 19, 2015. Disponible en: <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2015/03/ideology-of-islamic-state-bunzel/the-ideology-of-the-islamic-state.pdf>.
- BUATAS, E., 'Diálogo entre la UE y Asia', *Estudios de Política Exterior*, 2000. Disponible en: <http://www.politicaexterior.com/wp-content/uploads/pdf/15-Buatas.pdf>.
- BYMAN, D. y SHAPIRO, J.: 'Be Afraid. Be A Little Afraid: The Threat of Terrorism from Western Foreign Fighters in Syria and Iraq', *Brookings Institute*, nº 34, 2014. Disponible en: <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2014/11/western-foreign-fighters-in-syria-and-iraq-byman-shapiro/be-afraid--web.pdf>

CHOUCRI, N.: 'Institutional Foundations for Cyber Security: Current Responses and New Challenges', Working Paper *CISL*, Octobre 2013. Disponible en: <http://ic3.mit.edu/ResearchSamples/2013-16.pdf>

Countering Terrorism and Radicalization in Europe', *Pakistan Journal of Criminology*, vol. 3, No. 3, Enero de 2012. Disponible en: <http://pakistansocietyofcriminology.com/backoffice/editor/upload/PDF%20of%20Vol%203%20No%203.pdf#page=13>

CRESCENZI, R.: 'Infrastructure and regional growth in the European Union', *Papers in Regional Science*, vol. 91, n° 3, 2013. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1435-5957.2012.00439.x/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>

DEIROS, T.: 'El terrorismo convierte el Sahel en una fábrica de secuestros', *Público*, 24 de agosto de 2010. Disponible en: <http://www.publico.es/internacional/333420/el-terrorismo-convierte-el-sahel-en-una-fabrica-de-secuestros>

DELBRUCK, J.: 'Challenges to international law in the wake of the 'war' on the global terrorism', *Völkerrecht als Wertordnung: Festschrift für Christian Tomuschat*, Dupuy Editions, Kehl, 2006.

DEN BOER, M., HILLEBRAND, C., NOLKE, A.: 'Legitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks', *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, n° 1, Enero de 2008. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2007.00769.x/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>.

DESCHAUX-DUTARD, D.: 'L'Union européenne et ses dépenses militaires: mise en danger ou hyper soft power ?', *La Revue Internationale et Stratégique*, n° 96, 2014. Disponible en: <http://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2014-4-page-77.htm>.

DOUGLAS-SCOTT, S.: 'The Rule of Law in the European Union - Putting the Security into the Area of Freedom, Security and Justice', *University of Oxford, European Law Review*, vol. 219, 2014. Disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2458546](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2458546).

DUMOLIN, A.: 'Crise financière et économie de défense : quelle solution ?', *CSDP Newsletter*, 2010. Disponible en: <http://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/161687>.

EKENGREN, M.: 'New Security Challenges and the Need for New Forms of EU Cooperation: The Solidarity Declaration against Terrorism and the Open Method of Coordination', *European Security*, vol. 15, n° 1, 2006. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662830600776728#>.

ENKE, N.: 'The user's view on biodiversity data sharing — Investigating facts of acceptance and requirements to realize a sustainable use of research data', *Elsevier B.V.*, 2012. Disponible: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1574954112000222>.

EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants', *Internal Sociology*, vol. 22, n°1, 2007. Disponible en: <http://iss.sagepub.com/content/22/1/71.short>.

EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants', *International Sociology*, SAGE Journals, vol. 22 no. 1, enero de 2007. Disponible en: <http://iss.sagepub.com/content/22/1/71.short>.

'European Military Capabilities', *International Institute for Strategic Studies (IISS)*, Strategic Dossier, 2008.

FERNÁNDEZ MARTÍN, A.: 'Declaración por parte de la UE de la "rama militar de Hezbolá como grupo terrorista', *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2013. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2013/DIEEEEO83-2013\\_DecisionUE\\_Hezbollah\\_A\\_Fdez\\_Martin.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEEO83-2013_DecisionUE_Hezbollah_A_Fdez_Martin.pdf).

FERNÁNDEZ TOMÁS, A.: 'Terrorismo, Derecho Internacional Público y Derecho de la UE', *Cursos de derecho Internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2005.

FORGET, A.: 'La sécurité européenne au prisme des pratiques', *Études internationales*, 2012. Disponible en: <http://www.erudit.org/revue/ei/2012/v43/n4/1013344ar.html>.

FRATTINI, F.: 'The Hague Programme: a Partnership for the European Renewal in the field of Freedom, Security and Justice', *Centre for European Policy Studies*, Bruselas, 2005. Disponible en: [http://libertysecurity.org/IMG/pdf/SPEECH-05-441\\_EN.pdf](http://libertysecurity.org/IMG/pdf/SPEECH-05-441_EN.pdf).

GASSER HANS, P.: 'Acts of terror, terrorism and international humanitarian Law', *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 163, 2000.

GONZALEZ, F.: 'OTAN - UE: pasado complejo, futuro incierto', *Política Exterior*, Vol. 28, nº 158, 2014. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4631776>.

GONZALVO, V.: 'La Agencia Europea de Defensa', *Ministerio de Defensa*, 2012. Disponible en: [http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/Agencia\\_Europea\\_Defensa.pdf](http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/Agencia_Europea_Defensa.pdf).

GREENE, K.: 'ISIS Trends in Terrorist Media and Propaganda', *International Studies Capstone Research Papers Cerdarville University*, vol. 3, 2015.

HETTNE, B.: 'En Busca del Desarrollo Global', *Relaciones Internacionales Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) UAM*, n.º 28, Madrid, 2015.

HIDALGO, M.: 'La UE y la no proliferación y desarme', *IEEE*, 2013. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2013/DIEEEI22-2013\\_UE\\_NOProliferacionyDesarme\\_MMHG.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2013/DIEEEI22-2013_UE_NOProliferacionyDesarme_MMHG.pdf).

'Iraq Conflict: Islamic State', *Council on Foreign Relations*, 2015. Disponible en: <http://www.cfr.org/terrorist-organizations-and-networks/iraq-conflict-islamic-state/p33793>.

JENKINS, M.: 'Incidents of Jihadist Terrorist Radicalization in the United States Since September 11', *Rand*, 2011. Disponible en: [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional\\_papers/2010/RAND\\_OP292.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2010/RAND_OP292.pdf).

JOFFE, G.: 'The European Union, Democracy and Counter-Terrorism in the Maghreb', *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, nº 1. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468->

[5965.2007.00771.x/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false](http://5965.2007.00771.x/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false)

JORDAN, J.: 'El terrorismo global una década después del 11-S', *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2011. Disponible en: <http://www.ugr.es/~jjordan/terrorismoglobal.pdf>.

JORDÁN, J.: 'Políticas de prevención de la radicalización violenta en Europa: elementos de interés para España', *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, nº 11-05, 2009. Disponible en: <http://criminnet.ugr.es/recpc/11/recpc11-05.pdf>ISSN.

KABANOV, Y.: 'Information (Cyber-) Security Discourses and Policies in the European Union and Russia: A Comparative Analysis', *Centre for German and European Studies (CGES)*, nº. 1, 2014. Disponible en: [http://www.zdes.spbu.ru/assets/files/wp/2014/WP\\_2014\\_1%20%20Kabanov.compressed.pdf](http://www.zdes.spbu.ru/assets/files/wp/2014/WP_2014_1%20%20Kabanov.compressed.pdf)

KAUFMANN, H.: 'A structural design for a pan-European early warning system for critical infrastructures', *Elektrotechnik und Informationstechnik*, vol. 132, nº 2, 2015. Disponible en: <http://link.springer.com/article/10.1007/s00502-015-0286-5#page-1>.

KAUNERT, C.: 'The social construction of an EU interest in counter-terrorism: US influence and internal struggles in the cases of PNR and SWIFT', *European Security*, vol. 21, nº 4, 2012. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2012.688812>.

KEMPIN, R.: 'L'intégration différenciée peut-elle débloquent la PSDC ?', *Politique étrangère*, 2015. Disponible en: [http://www.cairn.info/resume.php?ID\\_ARTICLE=PE\\_151\\_0025](http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=PE_151_0025).

KEOHANE, D.: 'Strategic priorities for EU defence policy', *Policy Brief, FRIDE*, nº 146, Febrero de 2013. Disponible en: [http://www.fride.org/download/PB\\_146\\_Strategic\\_priorities\\_for\\_EU\\_defence\\_policy.pdf](http://www.fride.org/download/PB_146_Strategic_priorities_for_EU_defence_policy.pdf)

KEOHANE, D.: 'The EU and counter-terrorism', *Center for European Reform*, Mayo de 2005. Disponible en: <http://library.coleurope.eu/pdf/CER/keohane.pdf>.

KEUKELEIRE, S.: 'The Human Security Framework as a long-term vision for EU foreign policy and its implications for the European Security Strategy', *International conference on Human Security: a new framework for enhanced human rights in the EU's foreign security and migration policies*, The Hague, The Netherlands, diciembre de 2013. Disponible en: <https://lirias.kuleuven.be/handle/123456789/478560>.

KHANDEKAR, G., 'Mapping EU-ASEAN Relations', *FRIDE*.

KURZMAN, C.: 'Muslim-American Terrorism: Declining Further', Department of Sociology University of North Carolina, *Triangle Center on Terrorism and Homeland Security*, 2013. Disponible en: [http://virtuecenter.s3.amazonaws.com/files/2013-02-28-09/Kurzman\\_Muslim-American\\_Terrorism\\_final2013.pdf](http://virtuecenter.s3.amazonaws.com/files/2013-02-28-09/Kurzman_Muslim-American_Terrorism_final2013.pdf)

'La gestión de las fronteras exteriores de la UE', *Instituto Universitario de investigación sobre seguridad interior*, 2005. Disponible en: [http://documentostics.com/component/option,com\\_docman/task,doc\\_view/gid,859/Itemid,4/](http://documentostics.com/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,859/Itemid,4/).



LAVALLE, C.: 'Les initiatives de l'UE hors PSDC : enjeux et conséquences potentielles pour les opérations de la France', *Centre interarmées des concepts, doctrines et expérimentations (CICDE)*, 2013. Disponible en: [http://www.cicde.defense.gouv.fr/IMG/pdf/20140212\\_np\\_cicde\\_etude-chantal-lavallee.pdf](http://www.cicde.defense.gouv.fr/IMG/pdf/20140212_np_cicde_etude-chantal-lavallee.pdf)

LEWIS, I.: 'Union Européenne Comme Acteur International Vingt Ans apres Maastricht: Le Service Européen pour l'Action Extérieure et le Defi d'une Diplomatie Coherente et Efficace', *Quebecoise de Droit Int'l* 73, 2012. Disponible en: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/revue2012&div=44&id=&page>.

LODGE, J.: 'EU homeland security: citizens or suspects?', *Journal of European Integration*, vol. 26, n° 3, 2004. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0703633042000261634>

MARAS, M.: 'How to Catch a Terrorist: Is Mass Surveillance the Answer?', *Journal of Applied Security Research*, 2010. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/19361610903411790>.

MARISCAL, N.: 'Aproximaciones constructivistas a la UE', Cuadernos Europeos de Deusto, *Instituto de Estudios Europeos*, n° 47, Bilbao, 2012.

Ministerio de Economía y Competitividad, *Conceptos relevantes, material de defensa y otro material*, 2013. Disponible en: <http://www.comercio.mineco.gob.es/es-es/comercio-exterior/informacion-sectorial/material-de-defensa-y-de-doble-uso/paginas/conceptos.aspx>.

MOLINER, J.: 'De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente', Boletín Elcano, n° 104, 2008.

MOLINERO, Y.: 'La Política Común de Seguridad y Defensa Europea: posibles e imposibles del camino hacia la constitución de la UE como actor global', CAEI Working Papers, *Estudios en Seguridad y Defensa*, n° 43, 2013. Disponible en: <http://caei.com.ar/working-paper/la-pol%C3%ADtica-com%C3%BAn-de-seguridad-y-defensa-europea-posibles-e-imposibles-del-camino>.

MONAR, J.: 'Common Threat and Common Response? The European Union's Counter-Terrorism Strategy and its Problems', *Government and Opposition*, vol.42, n° 3, 2007. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1477-7053.2007.00225.x/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>.

MONAR, J.: 'The EU as an International Counter-terrorism Actor: Progress and Constraints, Special Issue: A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment', *Intelligence and National Security*, vol. 30, n° 2-3, 2015. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02684527.2014.988448#>

NATO, *Cyber attacks continue to pose a real threat to NATO and cyber defence will continue to be a core capability of the Alliance*, 2013. Disponible en: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_78170.htm?bLnSublanguage=true&selectedLocale=en&submit.x=7&submit.y=7&submit=select](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_78170.htm?bLnSublanguage=true&selectedLocale=en&submit.x=7&submit.y=7&submit=select).

NAVIAS, M.S.: 'Finance Warfare as a Response to International Terrorism', *Political Quarterly*, vol. 73, 2002.

NEUMAN, P.: 'Prisons and Terrorism Radicalisation and De-radicalisation in 15 Countries', *International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR)*, 2010.

NEUMAN, P.: 'The trouble with radicalization', *International Affairs*, vol. 89, n. 4, 2013. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2346.12049/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>.

ONYEJI, I.: 'Cyber Security and Critical Energy Infrastructure', *The Electricity Journal*, vol. 27, n° 2, Marzo de 2014. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1040619014000268>.

PASTOR ACOSTA, O.: 'Seguridad Nacional y Ciberdefensa', Cuadernos de Cátedra, *ISDEFE-UPM*, n°6, 2009. Disponible en: <http://catedraisdefe.etsit.upm.es/wp-content/uploads/2010/07/CUADERNO-N%C2%BA-6.pdf>.

PÉREZ GONZÁLEZ, M.: 'La legítima defensa puesta en su sitio: observaciones críticas sobre la doctrina Bush de la acción preventiva', *REDI*, vol. 40, 2003.

PÉREZ GONZÁLEZ, M. y RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, J.L.: "El caso de los detenidos en Guantánamo ante el Derecho internacional humanitario y de los derechos humanos", *REDI*, vol. 54, 2002.

PETZEL, E.: 'Does lift of liquid ban raise or compromise the current level of aviation security in the European Union? Simulation-based quantitative security risk analysis and assessment', *Journal of Risk Research*, vol. 18, n° 7, 2015. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13669877.2014.961510>.

PISOIU, D.: 'Coming to Believe "Truths" About Islamist Radicalization in Europe', *Terrorism and Political Violence*, vol. 25, n°. 2, 2013. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09546553.2012.659361#>.

POLJANŠEK, K.: 'Seismic risk assessment of interdependent critical infrastructure systems: The case of European gas and electricity networks', *Earthquake Engineering & Structural Dynamics*, Earthquake Engineering & Structural Dynamics, vol. 41, n° 1, 2012. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/eqe.1118/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>.

REES, W.: 'Inside Out: the External Face of EU Internal Security Policy', *Journal of European Integration*, vol. 30, n° 1, 2008. Disponible: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036330801959515>.

REINARES, F.: 'Un condominio yihadista en el norte de Mali: ¿cómo ha surgido?, ¿se consolidará?', *Real Instituto Elcano*, 17 de julio de 2012. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CO NTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/terrorismo+internacional/ari52-2012](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari52-2012).

REMOTTI, C.: 'Las medidas contra el terrorismo en el marco del Tratado de Prüm', Universidad de Granada, 2012. Disponible en: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE7/articulos/09jcarlosremotticarbonell.htm>.

ROBINSON, N.: 'Information Security and Data Protection Legal and Policy Frameworks Applicable to European Union Institutions and Agencies', *RAND*, 2014. Disponible en: [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR557.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR557.html).

RÜBBELKEA, D.: 'Impacts of climate change on European critical infrastructures: The case of the power sector', *Environmental Science & Policy*, vol. 14, nº1, 2011. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901110001371>.

SANAHUJA, J.A.: 'Narrativas del multilateralismo: efecto Rashomon y cambio de poder', *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 101, 2013.

SEMPERE, C.: 'La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa', *Instituto Elcano* (ARI), 2008. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari33-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-2008).

SEMPERE, C.: 'La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa', *Instituto Elcano* (ARI), 2008.

SHEPHERD, A.: 'The European Security Continuum and the EU as an International Security Provider', *Global Society*, Marzo de 2015. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13600826.2015.1018146>.

SIMON, S.: 'Cybersecurity, Bureaucratic Vitalism and European Emergency', *The Culture and Society*, vol. 32, nº 2, Enero 2015. Disponible en: <http://tcs.sagepub.com/content/early/2015/01/14/0263276414560415.abstract>.

SORROZA, A.: 'La UE y la lucha contra el terrorismo: del 11-M al 7-J', *Boletín Elcano*, 2005. Disponible en: <http://biblioteca.ribei.org/811/>.

STERNBERG, R.: 'A Duplex Theory of Hate: Development and Application to Terrorism, Massacres, and genocide', *Review of General Psychology*, 2003.

'The EU, NATO and European Defence: a slow train coming', *EU Institute for Security Studies*, 2008.

THIEUX, L.: 'La Unión Europea frente al terrorismo global', *Centro de Investigación para la Paz*, vol. 86, 2004. Disponible en: <http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/82-86/THIEUX,%20Laurence,%20La%20Uni%C3%B3n%20Europea%20frente%20al%20terrorismo%20global,%20Papeles%2086.pdf>.

TRUCCO, P.: 'Dynamic functional modelling of vulnerability and interoperability of Critical Infrastructures', *Reliability Engineering & System Safety*, vol. 105, 2012. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0951832011002663>.

VELASCO, S.: 'Al Qaeda: origen, evolución y su presencia hoy en el mundo', *Cuadernos de Estrategia*, nº 163. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4473774>.

VIDINO, L.: 'Countering Radicalization in Europe', *The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence*, 2012. Disponible en: [http://safecampuscommunities.ac.uk/uploads/files/2013/05/icsr\\_report\\_countering\\_radicalization\\_in\\_europe.pdf](http://safecampuscommunities.ac.uk/uploads/files/2013/05/icsr_report_countering_radicalization_in_europe.pdf)

VRIES, G.: 'The European Union's Role in the Fight Against Terrorism: Opening Address - The Role of the EU in the Fight Against Terrorism', *Irish Studies in International Affairs*,



vol. 16, 2005. Disponible en: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/30001931?uid=3738904&uid=2&uid=4&sid=21106182848541>

WALSH, J.: 'Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough', *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 44, nº 3, Septiembre de 2006. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2006.00638.x/abstract>

WEYEMBERGH, A.: 'Approximation of Criminal Laws, The Constitutional Treaty and The Hague Programme', *Common Market Law Review*, *Kluwer Law International*, The Netherlands, 2005. Disponible en: <http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?id=COLA2005059&PHPSESSID=jsque3g3g2g1pi3en7689iomd6>.

YUSTA, J.: 'Methodologies and applications for critical infrastructure protection: State-of-the-art', *Energy Policy*, vol. 39, nº 10, 2011. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421511005337>.

ZIMMERMANN, D.: 'The European Union and Post-9/11 Counterterrorism: A Reappraisal', *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 29, nº 2, 2006. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10576100500522215#.VT-E9yGqqko>.

### 3. Informes o publicaciones webs

APDHA, *El acuerdo entre la UE y EEUU sobre el PNR adoptado por la mayoría de los miembros del Parlamento Europeo es una amenaza para los derechos de los ciudadanos*, 2012. Disponible en: [http://www.apdha.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1015&Itemid=63](http://www.apdha.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1015&Itemid=63).

Asociación Europea para la defensa de los derechos del hombre, *New EU-US PNR Agreement: with no improvement of guarantees, the agreement must be rejected by the European Parliament!*, 2012. Disponible en: <http://www.aedh.eu/New-EU-US-PNR-Agreement-with-no.html>.

Cooperación penal, *Orden Europea de detención y entrega*, 2013. Disponible en: <http://www.cooperacion-penal.gov.ar/userfiles/OEDE-Cancilleria-2013.pdf>.

Euroalert, "El Programa de Estocolmo", *una nueva estrategia europea en libertad, seguridad y justicia*, 2009. Disponible en: <http://euroalert.net/news.aspx?idn=8842>.

Euroalert, *La Unión activa el mecanismo de protección civil para combatir el fuego en Grecia*, 2009. Disponible en: <http://euroalert.net/news.aspx?idn=9050>.

Europol, *About Us*. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/content/page/about-us>.

Eurosurveillance, *Bichat guidelines for the clinical management of glanders and melioidosis and bioterrorism-related glanders and melioidosis*, 2004. Disponible en: [http://ec.europa.eu/health/ph\\_threats/Bioterrorisme/clin\\_gui\\_glanders.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_threats/Bioterrorisme/clin_gui_glanders.pdf).

Interpol, *Databases*, 2012.

Interpol, *Facsheet Interpol, Terrorism* COM/FS/2012-02/PST-01, 2012. Disponible en: <http://www.interpol.int/en/News-and-media/Publications/Fact-sheets/Terrorism/>.

Interpol, *Forensics*, 2012.

Interpol, *INTERPOL crea una nueva unidad para ayudar a los países miembros a combatir el terrorismo químico y con explosivos*, 2012. Disponible en: <http://www.interpol.int/es/Centro-de-prensa/Noticias/2012/N20120918ter/>.

Ministerio de Justicia, *Cooperación Jurídica Internacional, Orden Europea de Detención y Entrega*, 2013. Disponible en: [http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197995954/Tematica\\_C/1215198003700/Detalle.html](http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197995954/Tematica_C/1215198003700/Detalle.html).

Organización de Aviación Civil Internacional, *Passenger Name Records (PNR)*, 2012. Disponible en: [http://www.icao.int/SAM/Documents/FAL012012/2.9%20PNR%20Overview\\_IATA.pdf](http://www.icao.int/SAM/Documents/FAL012012/2.9%20PNR%20Overview_IATA.pdf)

Press releases database, *La UE reforzará su apoyo al Sahel en los próximos años*, 2013. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1013\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1013_es.htm).

#### 4. Documentos institucionales

Acción Común del 3 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la UE, por la que se crea un Sistema europeo de archivo de imágenes (FADO) (98/700/JAI).

Acción común del Consejo de 12 de julio de 2002 sobre la contribución de la UE para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, y por la que se deroga la Acción común 1999/34/PESC.

Acta del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, adoptado con arreglo al artículo K.3 del Tratado de la UE, por el que se establece el convenio relativo a la extradición entre los Estados miembro de la UE.

Acuerdo entre la UE y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos [Diario Oficial L 298 de 27.10.2006].

Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for the purposes of the Terrorist Finance Tracking Program, febrero de 2010.

Ashgabat Final Declaration, 2011. Disponible en: [http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/ashgabad\\_final\\_declaration\\_en.pdf](http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/ashgabad_final_declaration_en.pdf).

CEPOL, *European Police College, Five Year Report*, 2011. Disponible en: [https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/CEPOL\\_5\\_Year\\_Evaluation.pdf](https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/CEPOL_5_Year_Evaluation.pdf).

CEPOL, *Refuerzo de la Cooperación Policial a través del aprendizaje*, 2013. Disponible en: [https://www.cepol.europa.eu/fileadmin/website/Publications/Flyer\\_2012/Flyer\\_ES\\_2012.pdf](https://www.cepol.europa.eu/fileadmin/website/Publications/Flyer_2012/Flyer_ES_2012.pdf).

Comisión de la UE, *Signature of the EU-Australia agreement on Passenger Name Records (PNR)*, 29 de septiembre de 2011.

Comisión Europea, Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión, Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo

sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos COM(2010) 473 SEC(2010) 1040, Bruselas, 20.9.2010 SEC(2010) 1041 final.

Comisión Europea, *Hablamos de Europa, Seguimiento de la financiación del terrorismo: salvaguardias para proteger a los ciudadanos*, 2012. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1366\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1366_es.htm).

Comisión Europea, Iraq Echo Factsheet, 2015.

Comisión, Comunicación de la Comisión de 6 de noviembre de 2007 al Parlamento Europeo y al Consejo - Mejorar la seguridad de los explosivos [COM(2007) 651 final - no publicado en el Diario Oficial].

Comunicación de la Comisión «Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria» (COM (2010)0600).

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Protección civil: Estado de alerta preventiva frente a posibles emergencias /\* COM/2001/0707 final \*/.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley, (COM (2004) 429).

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 20 de julio de 2010, La política antiterrorista de la UE: logros principales y retos futuros, COM(2010) 386.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo del 5 de mayo de 2011– La política antiterrorista de la UE: logros principales y retos futuros» COM(2010) 386 final.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo v Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y Justicia, 2010.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 16 de junio de 2004, «Sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley» [COM (2004) 429 final - no publicada en el Diario Oficial].

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2004, titulada «Lucha contra el terrorismo: preparación y gestión de las consecuencias» [COM (2004) 701 final - no publicada en el Diario Oficial].

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 16 de junio de 2004, «Sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley» [COM (2004) 429 final - no publicada en el Diario Oficial].

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, «Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia» [COM (2005) 184 final – Diario Oficial C 236 de 24.9.2005].

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2004, titulada «Prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas» [COM (2004) 698 final - no publicada en el Diario Oficial].

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2001. Protección civil: estado de alerta preventiva frente a posibles emergencias [COM (2001) 707 final - No publicada en el Diario Oficial].

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia /\* COM/2010/0385 final \*/.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo del 11 de septiembre de 2007 sobre el diálogo entre los sectores público y privado en el ámbito de la investigación y la innovación en materia de seguridad.

Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo del 22 de noviembre de 2010, Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el diálogo entre los sectores público y privado en el ámbito de la investigación y la innovación en materia de seguridad {SEC(2007) 1138} {SEC(2007) 1139}.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear en la UE – un Plan de Acción QBRN comunitario (COM(2009)0273).

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 6 de noviembre de 2007 - Intensificación de la lucha contra el terrorismo. COM (2007) 649 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 24 de junio de 2009, sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear en la UE – un Plan de Acción QBRN de la UE.

Comunicación de la Comisión de 12 de diciembre de 2006 sobre un Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas [COM (2006) 786 final – Diario Oficial C 126 de 7 de junio de 2007].

Comunicación de la Comisión de 6 de noviembre de 2007 al Parlamento Europeo y al Consejo - Mejorar la seguridad de los explosivos [COM(2007) 651 final - no publicado en el Diario Oficial].

Comunicación de la Comisión del 21 de diciembre de 2009 “Agenda Europea de Investigación e Innovación en materia de Seguridad – Posición inicial de la Comisión sobre los principales resultados y recomendaciones del ESRI”.

Comunicación de la Comisión relativa a las medidas para garantizar una mayor seguridad en el control de los explosivos, detonadores, material para la fabricación de bombas y armas de fuego /\* COM/2005/0329 final \*/.

Comunicación de la Comisión relativa a las medidas para garantizar una mayor seguridad en el control de los explosivos, detonadores, material para la fabricación de bombas y armas de fuego/\* COM/2005/0329 final \*/.

Comunicación de la Comisión, de 21 de septiembre de 2010, sobre el enfoque global de las transferencias de datos de los registros de nombres de los pasajeros (PNR) a los terceros países [COM(2010) 492 final].

Comunicación de la Comisión, Mejorar la seguridad de los explosivos {SEC(2007) 1421.

Comunicado de Prensa, *Seguimiento de la financiación del terrorismo: salvaguardias para proteger a los ciudadanos*, Bruselas, 14 de diciembre de 2012.

Conclusiones de la Presidencia del Consejo de la UE del 1 de octubre de 2003 sobre el Consejo Europeo de Salónica celebrado los días 19 y 20 de junio de 2003.

Conclusiones del Consejo del 12 de noviembre de 2009 sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear (QBRN) en la UE -Plan de Acción QBRN de la UE.

Conclusiones del Consejo sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear (QBRN) en la UE - Plan de Acción QBRN de la UE, Bruselas, 12 de noviembre de 2009.

Conclusiones del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear (QBRN) en la UE - Plan de Acción QBRN de la UE. Doc. 15505/1/2009 REV 1.

Consejo de la UE del 24 de noviembre de 2005, Estrategia de la UE para Combatir la radicalización y el terrorismo.

Consejo de la UE del 24 de noviembre de 2005, Estrategia de la UE para Combatir la radicalización y el terrorismo.

Consejo de la UE, Conclusiones del Consejo sobre la situación en Mali, 15 de octubre de 2012. Disponible en:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/12/st14/st14926.es12.pdf>

Consejo de la UE, de 30 de noviembre de 2005 – Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo.

Consejo de la UE, *Feu vert à la mission PSDC civile d'assistance en matière de lutte contre le terrorisme au Sahel*, 16 de julio de 2012. Disponible en:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/FR/foraff/131749.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/131749.pdf)

Consejo Europeo, *Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

Consejo Europeo. Programa de Estocolmo — una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010/C 115/01).

Consejo y al Parlamento Europeo, «Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia» (2010/C 355/03).

Consilium Europa, *Secretaría del Consejo de la UE: la UE y la lucha contra el terrorismo* 2009. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheet-fight%20against%20terrorism%20091002.ES.PDF>.

Contest, The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism Annual Report, 2013, <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm85/8583/8583.pdf>.

Council conclusions on the Horn of Africa 3124th FOREIGN AFFAIRS, Council meeting Brussels, 14 November 2011. Disponible en:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/foraff/126052.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/126052.pdf)

Council of Foreign Affairs, *UK Counterterrorism Strategy* 2011, <http://www.cfr.org/counterterrorism/uk-counterterrorism-strategy-2011/p25325>.

Country Reports on Terrorism 2011', *Refworld - The Netherlands*, 2012. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/501fbc9cc.html>.

Decisión (1999/321/PESC) del Consejo, de 10 de mayo de 1999.

Decisión (1999/404/PESC) del Consejo de 10 de mayo de 1999, sobre los Acuerdos de cooperación más intensa entre la UE y la UE Occidental (DO N° L 153, de 19 de junio de 1999).

Decisión 2000/642/JAI del Consejo, DO L 271 de 24.10.2000.

Decisión 2002/192/CE del Consejo, de 28 de febrero de 2002, sobre la solicitud de Irlanda de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen.

Decisión 2003/48/JAI del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo.

Decisión 2003/48/JAI del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial.

Decisión 2003/48/JAI del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo de acuerdo con el artículo 4 de la posición común 2001/931/PESC [Diario Oficial L 16 de 22.1.2003].

Decisión 2004/496/CE del Consejo, de 17 de mayo de 2004, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos de los expedientes de los pasajeros por las compañías aéreas al Departamento de seguridad nacional, Oficina de aduanas y protección de fronteras, de los Estados Unidos.

Decisión 2004/512/CE del Consejo, de 8 de junio de 2004, en la que se crea el Sistema de Información de visados VIS, DO L 213 de 15.6.2004.

Decisión 2004/849/CE del Consejo, de 25 de octubre de 2004, relativa a la firma, en nombre de la UE, y a la aplicación provisional de determinadas disposiciones del Acuerdo entre la UE, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de este Estado a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen (DO L 368 de 15.12.2004).

Decisión 2005/671/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005 relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo.

Decisión 2005/681/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005 por la que se crea la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y por la que se deroga la Decisión 2000/820/JAI.

Decisión 2006/729/PESC/JAI del Consejo, de 16 de octubre de 2006, relativa a la firma, en nombre de la UE, de un Acuerdo entre la UE y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos

Decisión 2007/533/JAI, DO L 205 de 7.8.2007.

Decisión 2007/551/PESC/JAI del Consejo, de 23 de julio de 2007, relativa a la firma, en nombre de la UE, de un Acuerdo entre la UE y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por

las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos (Acuerdo PNR 2007).

Decisión 2007/779/CE, Euratom del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil (refundición).

Decisión 2007/779/CE, Euratom del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil.

Decisión 2007/845/JAI del Consejo, DO L 332 de 18.12.2007.

Decisión 2008/615/JAI del Consejo de 23 de junio de 2008 sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza.

Decisión 2008/615/JAI del Consejo, DO L 210 de 6.8.2008, p. 1; Decisión 2008/616/JAI del Consejo.

Decisión 2008/633/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) por las autoridades designadas de los Estados miembros y por Europol, con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves.

Decisión 2009/371/JAI, DO L 121 de 15.5.2009, p. 37, que sustituye al Convenio, basado en el artículo K.3 del Tratado de la UE, por el que se crea una Oficina Europea de Policía, DO C 316 de 27.11.1995.

Decisión 2009/917/JAI del Consejo, DO L 323 de 10.12.2009.

Decisión 2010/765/PESC del Consejo de 2 de diciembre de 2010 sobre la acción de la UE para hacer frente al tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras (APAL) por vía aérea.

Decisión 2119/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, adoptada el 24 de septiembre de 1998.

Decisión de Ejecución de la Comisión, de 29 de febrero de 2012, por la que se adoptan las especificaciones técnicas del mecanismo de comunicación VIS Mail a los efectos del Reglamento (CE) nº 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS), C(2012) 1301 final.

Decisión de la Comisión e 19 de abril de 2006 por la que se crea un grupo de expertos para asesorar a la Comisión en materia de lucha contra la radicalización violenta (2006/299/CE).

Decisión del Consejo de 27 de marzo de 2000 relativa a la mejora del intercambio de información para combatir los documentos de viaje falsos (2000/261/JAI).

Decisión del Consejo 2002/187/JAI, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia.

Decisión del Consejo de 14 de abril de 2014 relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la República de Azerbaiyán sobre la facilitación de la expedición de visados (2014/242/UE).

Decisión del Consejo de 2010 2010/412/UE, de 13 de julio de 2010, relativa a la celebración del acuerdo entre la UE y los Estados Unidos de América relativo al



tratamiento y la transferencia de datos de mensajería financiera de la UE a los Estados Unidos a efectos del Programa de seguimiento de la Financiación del Terrorismo.

Decisión del Consejo de 23 de octubre de 2001 por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil.

Decisión del Consejo de 23 de octubre de 2001 por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil (2001/792/CE, Euratom).

Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia (2002/187/JAI).

Decisión del Consejo de 8 de junio de 2004 por la que se establece el Sistema de Información de Visados (VIS).

Decisión del Consejo sobre proceder a la firma del acuerdo entre la UE y Canadá sobre transferencia de datos PNR.

Decisión del Consejo, de 2 de abril de 2004, relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) nº 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y por la que se deroga la Decisión 2003/902/CE.

Decisión del Consejo, de 2 de marzo de 1984, por la que se crea un sistema comunitario de intercambio rápido de informaciones sobre los peligros derivados de la utilización de productos de consumo.

Decisión EUCAP SAHEL NIGER/1/2012 del Comité Político y de Seguridad del 17 de julio de 2012 relativa al nombramiento del Jefe de la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger (EUCAP SAHEL Niger) (2012/436/PESC). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:200:0017:0017:ES:PDF>

Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo.

Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la UE, DO L 386 de 29.12.2006.

Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la UE, (Decisión marco “Iniciativa Sueca”).

Decisión Marco 2008/675/JAI del Consejo de 24 de julio de 2008 relativa a la consideración de las resoluciones condenatorias entre los Estados miembros de la UE con motivo de un nuevo proceso penal, DO L 220 de 15.8.2008.

Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo de 28 de noviembre de 2008 por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo.

Decisión marco 2008/977/JAI del Consejo, DO L 350 de 30.12.2008.

Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre lucha contra el terrorismo. (2002/475/JAI).



Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros.

Decisión no1982/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007 a 2013) (DO L 412 de 30.12.2006).

Decisión relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos de los expedientes de los pasajeros por las compañías aéreas al Departamento de seguridad nacional así como Oficina de aduanas y protección de fronteras, de los Estados Unidos. [Diario Oficial L 183 de 20.5.2004].

Declaración de Solidaridad del 25 de marzo de 2004 adoptada por el Consejo Europeo.

Department of Homeland Security, *Privacy Impact Assessment for the REAL ID Act*, 2007. Disponible en: [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy\\_pia\\_realid.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy_pia_realid.pdf).

Directiva 2004/82/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas, DO L 261 de 6.8.2004.

Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo.

Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección.

Directiva 95/46/CE (Directiva sobre protección de datos), DO L 281 de 23.11.1995.

Directiva 95/46/CE del parlamento europeo y del consejo de 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos., DO L 281 de 23.11.1995.

Directiva sobre las infraestructuras críticas europeas (2008/114/CE), que forma parte del Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas.

Directrices para la evaluación de impacto de la Comisión Europea (SEC(2009)92, 15.1.2009).

Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos COM(2010) 473 SEC(2010) 1040.

EEAS, *EUCAP Nestor (Regional Maritime Capacity Building Mission in the Horn of Africa and the Western Indian Ocean)*, Information Sheet. Disponible en: [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/pdf/eucap\\_nestor\\_factsheet\\_20131007\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/pdf/eucap_nestor_factsheet_20131007_en.pdf)

Estrategia de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones, Bruselas, 13 de enero de 2006.

EU Action Plan on Enhancing the Security of Explosives, 11 de abril de 2008.

EUCAP Nestor, *What is EUCAP Nestor*. Disponible en: <http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/>.

Eurojust, *Informe anual 2003*.

Eurojust, *Informe anual 2004*.

Eurojust, *Informe anual 2005*.

Eurojust, *Informe anual 2006*.

Eurojust, *Informe anual 2007*.

Eurojust, *Informe anual 2008*.

Eurojust, *Informe anual 2009*.

Eurojust, *Informe anual 2010*.

Eurojust, *Informe anual 2011*.

Eurojust, *Informe anual 2012*.

Eurojust, *Informe anual 2013*.

European Commission, Radicalisation Awareness Network (RAN), 2013. Disponible en: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/index_en.htm)

European Commission, 'Terrorist recruitment: a Commission's Communication addressing the factors contributing to violent radicalisation', MEMO/05/329, 2006.

European External Action Service, HR/VP attends Global Coalition to Counter the Islamic State of Iraq and the Levant, 2014.

Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report 2003*.

Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report 2004*.

Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report 2005*.

Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report 2006*.

Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report 2007*.

Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report 2008*.

Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report 2009*.

Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report 2010*.

Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report 2011*.

Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report 2012*.

Generalitat de Catalunya, *Informe anual del RASFF 2011*. Disponible en: <http://www.gencat.cat/salut/acsa/html/es/dir3277/doc34887.html>.

Government UK, *Protecting the UK against terrorism, 2013*. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/policies/protecting-the-uk-against-terrorism>.

Home Affairs, European Commission, *EU Action Plan on the security of explosives*, 11 de noviembre de 2013. Disponible en: [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/terrorism/terrorism\\_explosives\\_en.htm#](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/terrorism/terrorism_explosives_en.htm#).

Informe de aplicación de la Estrategia de Seguridad de la UE del 2009 elaborado por la Secretaría General del Consejo.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo del 11 de abril de 2004 sobre la aplicación desde 2007 de la Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros {SEC(2011) 430 final}.

Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre el desarrollo del Sistema de Información de Visados (VIS) en 2012 (presentado en virtud del artículo 6 de la Decisión 2004/512/CE del Consejo), COM(2013) 232 final.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el desarrollo del Sistema de Información de Visados (VIS) en 2012 (presentado en virtud del artículo 6 de la Decisión 2004/512/CE del Consejo).

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación desde 2007 de la Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros {SEC(2011) 430 final}.

Informe de la Comisión, de 6 de noviembre de 2007 [COM (2007) 681 final – Diario Oficial C 9 de 15.1.2008].

Informe de las Naciones Unidas sobre la fabricación y el tráfico ilegales de explosivos por delincuentes y su utilización con fines delictivos (23 de enero de 2002); E/CN.15/2002/9/Add.1.

Informe sobre la Implementación de la Estrategia Europea de Seguridad, diciembre de 2008.

Libro Verde sobre las tecnologías de detección en la labor de los servicios represivos, aduaneros y otros servicios públicos de seguridad, Bruselas, 1.9.2006 COM(2006) 474 final.

NY I DANMARK, *Polarisation and Radicalisation Action Plan*, 2011. Disponible en: [http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/E9353925-A523-41C6-94F1-643EACF826CC/0/minbiz007\\_actieplanukv3.pdf](http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/E9353925-A523-41C6-94F1-643EACF826CC/0/minbiz007_actieplanukv3.pdf).

Plan de Viena [Diario Oficial C 19, de 23.1.1999].

Posición común 2001/931/ PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001.

Posición común 2005/69/JAI del Consejo de 24 de enero de 2005 relativa al intercambio de determinados datos con Interpol e Informe de la Comisión al Consejo. Segundo Informe de Seguimiento y Evaluación sobre la aplicación de la posición Común del Consejo 2005/69/JAI.

Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo.

Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano [Diario Oficial nº C 115 de 4/5/2010].

Programa de Estocolmo — una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano- (2010/C 115/01).

Propuesta de Decisión del Consejo de 27 de octubre de 2008 relativa a una Red de información sobre alertas en infraestructuras críticas (CIWIN) [COM(2008) 676 final – no publicada en el Diario Oficial].

Propuesta de Decisión del Consejo de 27 de octubre de 2008 relativa a una Red de información sobre alertas en infraestructuras críticas (CIWIN) [COM(2008) 676 final – no publicada en el Diario Oficial].

Propuesta de Decisión del Consejo del 16 de agosto de 2004 por la que se aprueba la celebración de la Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares y propuesta de Decisión del Consejo del 16 de agosto de 2004 por la que se aprueba la celebración de la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica.

Propuesta de Decisión marco del Consejo relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros /\* COM/2005/0690 final - CNS 2005/0267 \*/y Conclusiones de la Presidencia – Programa de La Haya, 4/5.11.2004.

Propuesta de Decisión marco relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal [COM (2005) 475 final - no publicada en el Diario Oficial] [Procedimiento CNS/2005/0202].

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la UE (presentada por la Comisión) COM(2005) 108 final.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos SEC(2010) 1041 SEC(2010) 1040.

Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo, de 6 de abril de 2005, por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la UE [COM (2005) 108 final - no publicado en el Diario Oficial].

Recomendación del Consejo del 12 de junio de 2007 sobre intercambio de información en secuestros terroristas (2007/562/EC).

Reglamento (CE) No 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de julio de 2008 sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS).

Reglamento (CE) No 2580/2001 del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo Reglamento (CE) No 1461/2006.

Reglamento (CE) No 1207/2005.

Reglamento (CE) No 1957/2005.

Reglamento (CE) no 1986/2006, DO L 381 de 28.12.2006.

Reglamento (CE) no 1987/2006, DO L 381 de 28.12.2006.

Reglamento (CE) No 2580/2001 del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo.

Reglamento (CE) nº 2725/2000 del Consejo, DO L 316 de 15.12.2000, p. 1 (Reglamento EURODAC).

Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo, DO L 50 de 25.2.2003.

Reglamento (CE) Nº 745/2003. Entrada en vigor: 30.4.2003.

Reglamento (UE) No 1077/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, por el que se establece una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Report on the second joint review of the implementation of the Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging data from the European Union to the United States for the purposes of the Terrorist Finance Tracking Program, de octubre de 2012.

Resolución 2071, de 12 de octubre de 2012, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 19 de abril de 2012, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la UE sobre la utilización y la transferencia de los registros de nombres de los pasajeros al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos (17433/2011 – C7-0511/2011 – 2011/0382(NLE)).

Secretaría del Consejo de la UE, Folleto de la UE y la Lucha contra el terrorismo Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheet-fight%20against%20terrorism%20091002.ES.PDF>

Secretaría del Consejo de la UE, *La UE y la lucha contra el terrorismo*, 2007. Disponible en: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/FactsheetfightagainstterrorismESrev1.pdf>.

Segundo Informe de Seguimiento y Evaluación sobre la aplicación de la Posición Común del Consejo 2005/69/JAI del 1 de agosto de 2008.

Unión Europea, *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo*, Bruselas, 25 de marzo de 2004. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/atentados/docs/declaracterrorUE25304.pdf>.

White House, *Empowering Local Partners to Prevent Violent Extremism in the United States*, 2011. Disponible en: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/empowering\\_local\\_partners.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/empowering_local_partners.pdf).

## 5. Prensa

‘El terrorismo en el norte de Mali’, *RNE*, 22 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.rtve.es/alacarta/audios/rne-con-el-sahel/rne-sahel-terrorismo-norte-mali/1511455/>.

‘La inestabilidad política del Sahel, caldo de cultivo para el terrorismo’, *El Mundo*, 23 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/03/27/solidaridad/1332842531.html>.

‘La misión europea contra el terrorismo en el Sahel se instala en Niamey’, *La Razón*, 13 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.larazon.es/noticia/8481-la-mision-europea-contra-el-terrorismo-en-el-sahel-se-instala-en-niamey>.

Europa Press, “Los 27 piden a Bruselas una nueva estrategia para combatir la radicalización y el reclutamiento para terrorismo”, 2013. Disponible en: <http://www.europapress.es/nacional/noticia-27-piden-bruselas-nueva-estrategia-combatir-radicalizacion-reclutamiento-terrorismo-20130606191933.html>.

## 6. Tesis y memorias de máster

BATTIS, S.: *Les relations transatlantiques dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : l’Alliance atlantique face à l’émergence d’un acteur stratégique européen (1989-2009)*, Thèse de doctorat en Science politique. Disponible en: <http://www.theses.fr/2012PA020056>.

SEBASTIEN, L.: *The European Union and support to African peace-keeping capacities, Social fields and institutionalisation processes in the EU foreign policy*, Tesis Doctoral, 2014. Disponible en: <http://difusion.ulb.ac.be/vufind/Record/ULB-ETD:oai:ulb.ac.be:ETDULB:ULBetd-11162014-162749/TOC>.

## 7. Entrevistas

Entrevista a Javier Núñez Alonso, jefe del grupo operativo de fronteras aéreas de la unidad central de fronteras del Cuerpo Nacional de Policía, 2005. Disponible en: [http://www.bormart.es/articulo\\_seguritecnia.php?id=2495&numero=371](http://www.bormart.es/articulo_seguritecnia.php?id=2495&numero=371).

Entrevista al Catedrático Don Antonio Marquina Barrio, enero de 2013.

Entrevista al Director de Seguridad de Symantec, febrero de 2014.

Entrevista con Antonio Molina, investigador principal en asuntos de UE en el Real Instituto Elcano. Madrid, 2013.

## 8. Relación de *think tanks* consultados

### *Think Tanks* en Europa

- BRUEGEL, Brussels European and Global Economic Laboratory (Brussels)  
<http://www.bruegel.org/>
- Carnegie Europe (Brussels)  
<http://www.carnegieeurope.eu/>
- Center for Applied Policy Research, CAP (Munich)  
<http://www.cap-lmu.de/>
- Centre for European Reform, CER (London)  
<http://www.cer.org.uk/>

- Centre for European Policy Studies, CEPS (Brussels)  
<http://www.ceps.be/>
- Centre for the New Europe (Brussels)  
<http://www.cne.org/>
- Centro de Información y Documentación Internacionales, CIDOB (Centre for International Information and Documentation, Barcelona)  
<http://www.cidob.org/>
- Chatham House (Royal Institute of International Affairs, London)  
<http://www.chathamhouse.org.uk>
- European Centre for Development Policy Management, ECDPM (Maastricht)  
<http://www.ecdpm.org/>
- European Council on Foreign Relations, ECFR  
<http://www.onevoiceforeurope.eu/>
- European Enterprise Institute (Brussels)  
<http://www.european-enterprise.org/>
- European Institute for Asian Studies, EIAS (Brussels)  
<http://www.eias.org/>
- European Institute of Public Administration, EIPA (Maastricht)  
<http://www.eipa.nl/>
- European Policy Centre, EPC (Brussels)  
<http://www.epc.eu/>
- European Policy Forum, EPF (London)  
<http://www.epfltd.org/>
- European Stability Initiative, ESI  
<http://www.esiweb.org/>
- European Union Institute for Security Studies (Paris)  
<http://www.iss.europa.eu/>
- Foundation for European Progressive Studies (Brussels)  
<http://www.feps-europe.eu/>
- French Institute of International Relations, ifri (Paris)  
<http://www.ifri.org/>
- Friends of Europe (Brussels)  
<http://www.friendsofeurope.org/>

- FRIDE (Madrid)  
<http://www.fride.org/>
- German Council on Foreign Relations (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik), DGAP (Berlin)  
<http://www.dgap.org/>
- The Globalisation Institute (London)  
<http://www.globalisationinstitute.org/>
- Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' (The Hague)  
<http://www.clingendael.nl/>
- Foreign Policy Centre, FPC (London)  
<http://fpc.org.uk/>
- Friends of Europe (Brussels)  
<http://www.friendsofeurope.org/>
- German Institute for International and Security Affairs, SWP (Berlin)  
<http://www.swp-berlin.org/>
- Group of Policy Advisers (Brussels)  
[http://europa.eu.int/comm/dgs/policy\\_advisers/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/policy_advisers/index_en.htm)
- The Hague Centre for Strategic Studies, HCSS (The Hague)  
<http://www.hcss.nl/>
- Institut européen de Recherche sur la Coopération Méditerranéenne et Euro-Arabe, MEDEA (Brussels)  
<http://www.medeade/>
- Institute for Security and Development Policy (Stockholm)  
<http://www.isdp.eu/>
- Institute for Strategic Dialogue (London)  
<http://www.strategicdialogue.org/>
- Institute of Contemporary Development, INSOR (Moscow)  
<http://www.riocenter.ru/en/>
- Istanbul Policy Center, IPC (Istanbul)  
<http://ipc.sabanciuniv.edu/eng/>
- International Crisis Group (Brussels (HQ))  
<http://www.crisisgroup.org/>



- International Security Information Service Europe, ISIS Europe (Brussels)  
<http://www.isis-europe.org/>
- Madariaga – College of Europe Foundation (Brussels)  
<http://www.madariaga.org/>
- Mediterranean Policy Centre, MPC (Famagusta)  
<http://www.medpc.org/>
- Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPB (The Hague)  
<http://www.cpb.nl/>
- Notre Europe (Paris)  
<http://www.notre-europe.asso.fr/sommaire.php3?lang=fr>
- Observatoire Social Européen  
<http://www.ose.be/>
- Overseas Development Institute, ODI (London)  
<http://www.odi.org.uk/>
- The Oxford Council on Good Governance, OCGG (Oxford)  
<http://www.oxfordgovernance.org/>
- PlanBplus (Berlin)  
<http://www.planbplus.eu/>
- Policy Network (London)  
<http://www.policy-network.net/>
- Real Instituto Elcano (Madrid)  
<http://www.realinstitutoelcano.org/>
- The Global Policy Institute (London)  
<http://www.global-policy.com/>
- The Robert Schuman Centre for Advanced Studies (San Domenico di Fiesole)  
<http://www.iue.it/RSCAS/>

### ***Think tanks en Estados Unidos***

- Brookings (USA)  
<http://www.brookings.edu/>
- Center for Strategic and International Studies (USA)  
<http://csis.org/>
- Carnegie Endowment for International Peace (USA)  
[http://carnegieendowment.org/#slide\\_908\\_complexities-of-global-protests](http://carnegieendowment.org/#slide_908_complexities-of-global-protests)

- Institute for Policy Studies (USA)

<http://www.ips-dc.org/about/>

- Rand (USA)

<http://www.rand.org/>

